Ano 5
Nº 2
Dez/2003

**Cena Internacional** – **Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 5 – Número 2 – 2003 – ISSN 1518-1200

*Cena Internacional* é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

*Cena Internacional* é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).





Correspondência:
*Revista Cena Internacional*
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Fernando Zelner
E-mail: editoria@relnet.com.br

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: samueltabosa@ig.com.br

*Como publicar trabalhos em Cena Internacional:*
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para editoria@relnet.org indicando na linha *subject* “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional Ano 5 Número 2 2003

# Sumário

## Artigos

# AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NAS NAÇÕES UNIDAS COM RELAÇÃO AO ORIENTE MÉDIO (1945-2002): EQÜIDISTÂNCIA, PRAGMATISMO E REALISMO

**Norma Breda dos Santos***

## Resumo

Pode-se falar de três períodos de atuação do Brasil na ONU com respeito ao Oriente Médio entre 1945 a 2002. O primeiro vai da criação da ONU até o final da década de 60, caracterizado pela eqüidistância. O segundo tem início com o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), que tenta responder aos constrangimentos do cenário internacional – com destaque para primeira crise petrolífera –, de maneira mais autônoma e pragmática. As votações brasileiras na ONU serão tendencialmente pró-árabes. O terceiro período começa nos anos 80 e caracteriza-se pela adesão ou baixo grau de resistência à hegemonia norte-americana.

## Abstract

*From 1945 to 2002, Brazil's position towards the Middle East in the UN can be divided into three different phases. The first one goes from the creation of the UN until the late 1960s, and is characterized by equidistance. The second phase begins with Ernesto Geisel's presidential term (1974-1979), and tries to respond to the constraints of the international scene – especially the first Oil Crisis – in a more autonomous and pragmatic way. Brazil's vote in the UN during this period follows a pro-Arab tendency. The last phase begins in the 1980s and is marked by a policy of low degree resistance towards American hegemony.*

Ao iniciar seu mandato de secretário-geral da ONU, em 1991, Boutros Boutros-Ghali comentava que a experiência então acumulada pela organização internacional no que dizia respeito ao Oriente Médio, e especialmente com relação aos problemas árabe-israelenses, fazia com que fosse vista como devedora por todas as partes envolvidas. "As Nações Unidas", afirmava, "contribuíram para a descolonização da maioria dos países árabes e a criação do Estado de Israel, mas ainda não resolveu o problema da descolonização da Palestina, nem teve sucesso no gerenciamento do conflito árabe-israelense. As resoluções adotadas tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembléia Geral, que se contam às centenas, serviram somente para exacerbar a dupla crise de confiança relativamente às Nações Unidas. Para Israel, as Nações Unidas eram uma verdadeira máquina de guerra feita para condenar, isolar e enfraquecer o Estado judeu. Para o mundo árabe, as Nações Unidas eram uma organização que dependia de maneira feudal dos Estados Unidos, em que as resoluções pró-árabes de apoio à causa palestina não eram jamais implementadas".[1]

Rev. Cena Int. 5 (2): 5-22 [2003]

* Professora do Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB).

De fato, as relações entre os países do Oriente Médio e a ONU encerram esse paradoxo: a particularidade geopolítica dos países da região fez com que sua participação na ONU fosse um instrumento importante de sua inserção internacional, mas, nem por isso, pode-se falar de uma percepção positiva sobre a atuação da ONU relativamente à solução das questões médio-orientais.

O baixo grau de eficiência da ONU está obviamente ligado aos interesses contraditórios de seus membros, notadamente das grandes potências. É provável que o grau de eficiência no gerenciamento dos problemas do Oriente Médio na ONU seja inversamente proporcional à importância estratégica que adquiriu nas últimas décadas. Até a Crise do Suez, em 1956, a região escapa em boa medida à lógica bipolar. Daí em diante, estará fortemente permeada pelas disputas hegemônicas entre norte-americanos e soviéticos. Nos anos 70, a crise do petróleo faz com que o mundo se volte para a região. Além disso, obviamente, existem contradições próprias às relações entre os países médio-orientais.

Historicamente, o Oriente Médio tem tido relativamente pouco peso na política externa do Brasil.[2] Essa é provavelmente uma das razões pelas quais pouco se escreva sobre o tema. Na ONU, o Brasil tem tido uma ação constante e exerceu oito vezes o mandato bianual de membro não permanente do Conselho de Segurança, principal órgão da organização internacional em matéria de segurança e manutenção da paz internacional (1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999). A bibliografia sobre a participação do Brasil no debate sobre diversos temas na ONU é relativamente vasta, ainda que, nesse âmbito, estudos sobre os posicionamentos brasileiros com relação ao Oriente Médio sejam raros.[3]

Este trabalho tem por objetivo examinar como o Brasil tem se posicionado na ONU com relação à região médio-oriental, de 1945 a 2002. A lista de questões debatidas nesse âmbito é extremamente longa. Pretende-se aqui privilegiar somente o que se considerou particularmente relevante para estabelecer um perfil dessa atuação. Na documentação diplomática consultada no Ministério das Relações Exteriores brasileiro (Arquivo Histórico do Itamaraty) e na documentação publicada pelo Ministério[4] predomina notoriamente a questão israelo-palestina, que nas últimas três décadas tem passado cada vez menos pelo âmbito da ONU. O fim da Guerra Fria redimensionou alguns conflitos periféricos e colocou em evidência a questão iraquiana.

José Vicente Pimentel afirma que o padrão de voto brasileiro na ONU relativamente ao Oriente Médio desde 1947 "revela um consistente pragmatismo em defesa dos interesses brasileiros, que são condicionados por elementos da realidade, tais como: a) relevância político-diplomática da região no contexto internacional e, em particular, para um país como o Brasil, que busca adequar sua inserção e visibilidade aos seus objetivos permanentes e imediatos; b) os meios disponíveis para uma atuação conseqüente; c) a presença no Brasil

de expressivas e influentes comunidades árabe e judaica; d) a manifesta preferência das lideranças dessas comunidades por um encaminhamento pacífico das pendências do Oriente Médio, uma vez que a paz providenciaria o cenário adequado à intensificação do intercâmbio, seja no âmbito familiar, seja no econômico-social; e) a importância estratégico-econômica do Golfo Árabe/Pérsico, região onde se concentra cerca de metade das reservas mundiais de petróleo, e o fato de os países do Golfo, tradicionais fornecedores de petróleo ao Brasil, constituírem importante mercado consumidor/reexportador, além de serem investidores internacionais."[5]

Embora corretas essas observações, porque correspondem a elementos de continuidade nas relações entre o Brasil e o Oriente Médio na ONU, elas não se referem a questões importantes que acontecem ao longo das últimas quase seis décadas de funcionamento da organização internacional. Nesse sentido, a literatura sobre o tema permite avançar desde já o argumento de que as mudanças ocorridas no sistema internacional, assim como o padrão de relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, afetaram marcadamente a percepção e a ação da diplomacia brasileira na ONU com relação ao Oriente Médio, configurando uma ação governamental de autonomia relativa. Além disso, não se pode propriamente falar em uma política brasileira para a região, mas de uma diplomacia sobretudo reativa, guiada por interesses imediatos ou pela ausência dos mesmos.[6]

Ainda assim, pode-se falar de três períodos de atuação do Brasil na ONU com respeito ao Oriente Médio. O primeiro vai da criação da ONU até o final da década de 60, caracterizado pela eqüidistância, qualificação utilizada pelo próprio Itamaraty. O segundo período tem início com o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), que tenta responder aos constrangimentos do cenário internacional – com destaque para primeira crise petrolífera –, de maneira mais autônoma e pragmática. As votações brasileiras na ONU serão tendencialmente pró-árabes. O terceiro período começa ao longo dos anos 80, com a redemocratização do Brasil, o fim da Guerra Fria e a busca da atualização da política externa brasileira. A atuação multilateral brasileira apesar de variações de cinco mandatos presidenciais (Sarney, Collor, Franco, Cardoso, Cardoso) parece ter-se, afinal, caracterizado, pelo menos em questões relativas à paz e à segurança internacionais, pela adesão ou baixo grau de resistência à hegemonia exercida pelos Estados Unidos. A política para o Oriente Médio combina, assim, essa resposta realista aos condicionamentos da esfera internacional com posicionamentos tradicionais – como a defesa do direito à existência de Israel, a necessidade de resolver-se a questão palestina e a busca de soluções diplomáticas para a região.

## 1. Primeiro período: a eqüidistância (1945-1974)

Durante os primeiros anos de funcionamento da ONU, os votos brasileiros com relação ao Oriente Médio, onde a Guerra Fria só se manifestou plenamente a partir da segunda

metade da década de 1950 – demonstram relativa independência, a busca de posicionamentos eqüitativos e soluções de compromisso. Distante geograficamente da região, com interesses comerciais modestos tanto nos países árabes quanto em Israel, e contando com a presença de comunidades judaicas e árabes no país, a diplomacia brasileira se pauta no período pela posição eqüidistante nas diversas questões trazidas a debate, ou seja, mantém "uma política de imparcialidade e neutralidade, embora não de indiferença".[7] Em pelo menos três temas importantes, as posições brasileiras são exemplos dessas características do período: a redação da Resolução 242, o Plano de Partilha da Palestina e a internacionalização de Jerusalém. Trata-se aqui com detalhe dos últimos dois temas. Sobre a Resolução 242, de 22 de novembro de 1967, que determina "a retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados durante" a Guerra dos Seis Dias, basta mencionar que o Brasil, junto com a Argentina, apresentou a proposta de projeto de resolução cujo texto serviria de base à Resolução.[8]

## O Plano de Partilha da Palestina

Tullo Vigevani e Alberto Kleinas[9], ao estudar de modo aprofundado a posição do Brasil na questão da partilha da Palestina, demonstram que, ainda que hajam, afinal, prevalecido posições que se enquadram na caracterização do período – a eqüidistância –, tensões importantes entre as autoridades no Rio de Janeiro e os representantes brasileiros em Nova Iorque antecederam esse resultado. Tendo como quadro de referência o governo Dutra, os autores apontam as divergências que aparecem na troca de correspondência sobre o tema. De um lado estava o ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes, preocupado com a expansão do comunismo e acreditando que o estreitamento de vínculos com os Estados Unidos *coûte que coûte* traria benefícios para o Brasil, que deveria, portanto, votar contra a União Soviética e sempre seguir o voto norte-americano. É importante lembrar que naquele ano – 1947 – o Brasil rompia relações diplomáticas com a União Soviética. Do outro lado estava o então representante brasileiro na ONU, Oswaldo Aranha, simpático aos Estados Unidos, porém ciente da necessidade de utilizar o alinhamento como instrumento de barganha nas negociações internacionais. Aranha percebia que o Brasil e a América Latina já não tinham a relevância dos tempos de guerra e que os interesses norte-americanos tinham se deslocado para a Europa e para a Ásia, envolvidos mais diretamente pela Guerra Fria. Daí o Brasil dever utilizar a estreita margem de manobra que lhe restava a fim de atenuar a grande assimetria que caracterizava seu relacionamento com os Estados Unidos.

Durante os meses de abril e maio de 1947, em que se realiza a sessão extraordinária da Assembléia Geral para discutir sobre a questão da Palestina, e em outubro e novembro do mesmo ano, quando a Assembléia reúne-se em sessão anual ordinária, a delegação brasileira enfrenta a difícil tarefa de respeitar as instruções de Raul Fernandes – pró-norte-americanas

e esperadamente anti-soviéticas – já que os Estados Unidos e a União Soviética tinham posições muito próximas no que se referia à questão da partilha da Palestina, o que "chegava mesmo a criar constrangimentos" à delegação.[10]

Esse tipo de problema, que ganha proporções caricaturais com a distância temporal, é demonstrado na troca de correspondência entre a delegação em Nova Iorque e o Rio de Janeiro.[11] Talvez pela dificuldade em conseguir demonstrar a fidelidade brasileira aos Estados Unidos ao mesmo tempo em que rechaçava as posições da União Soviética, que, como referido, entendiam-se sobre a questão da Palestina, em 20 de outubro, poucos dias antes da sessão histórica em que o Plano de Partilha é votado, a Secretaria de Estado instruía Aranha para que se abstivesse na votação sobre o Plano, "dada a oposição dos árabes e a existência no Brasil de uma grande colônia sírio-libanesa". E completava as instruções: "Todavia, se esse voto nulo impedir os dois terços necessários para a aprovação da resolução da partilha, devemos votar de acordo com as grandes potências, às quais incumbirá a responsabilidade de pô-la em prática. Vossa Excelência, em todo caso, procederá de acordo com seu próprio ponto de vista se for diverso do que deixamos indicado, dado que seus elementos de informação são mais completos".[12]

No dia 29 de novembro, foi aprovada a Resolução 181, que estabelecia a proteção dos lugares santos, o estatuto internacional de Jerusalém – que ficaria sob tutela da ONU –, e o Plano de Partilha da Palestina. O Brasil justificaria seu voto declarando que "quaisquer que sejam as críticas à partilha – e as mais procedentes se referem à ineficácia da implementação prevista para a manutenção tanto [da] divisão política, quanto da unidade econômica – não há [como] negar que ela era, dentro das circunstâncias, a única solução plausível".[13] Além de confirmar a delicada situação dos delegados brasileiros na ONU, devendo atender às instruções de Raul Fernandes, ditadas por seu ferrenho anti-comunismo[14], a afirmação reflete o sentimento de que a implementação da Resolução 181 estava largamente comprometida, uma vez que não fora aceita pelos palestinos nem pelos Estados árabes.

## A internacionalização de Jerusalém

Embora tenha votado em favor do Plano de Partilha da Palestina e, assim, contribuído à criação de Israel, o Brasil absteve-se na votação na Assembléia Geral com relação à adesão israelense à ONU, em maio de 1949, por causa do descumprimento da Resolução 181 e das resoluções relativas aos refugiados palestinos. Jerusalém encontrava-se ocupada por Israel (cidade nova) e pela Transjordânia, que em junho de 1949 adota o nome de Jordânia (cidade velha). Entre os membros latino-americanos, El Salvador e o Brasil mantêm uma clara posição de condicionar a adesão à "estrita implementação por Israel das resoluções relativas à internacionalização de Jerusalém e à questão dos refugiados árabes", nas palavras de um

delegado salvadorenho.[15] O governo brasileiro só estabeleceu relações diplomáticas plenas com Israel em 1952.

O governo brasileiro enfrentaria dificuldades face à política israelense de querer ver legitimada sua presença em Jerusalém. Em 1963, insistia Israel, oficiosamente, para que o Brasil transferisse sua representação diplomática de Tel-Aviv para Jerusalém, sua capital desde 1950, alegando que quatro países latino-americanos já o haviam feito (Venezuela, Uruguai, Guatemala e Panamá), e oferecendo a doação de uma sede "condigna para aquela Missão".[16]

A proposta não deixou de encontrar adeptos no Itamaraty, convencidos da irreversibilidade da situação. Posições provavelmente mais conseqüentes mostravam aqueles que se ocupavam diretamente dos assuntos relativos ao Oriente Médio, avaliando a questão de outra perspectiva. Defendiam o ponto de vista de que aceitar tal proposta significaria contribuir para uma situação *de facto*, em contradição com os reiterados votos brasileiros pela internacionalização de Jerusalém. Considerando o peso da comunidade católica no Brasil, entendiam que se deveria levar em conta o posicionamento do Vaticano, que não alterara sua posição favorável à internacionalização de Jerusalém. Além disso, ao se pensar na "aura financeira da comunidade judaica", dever-se-ia, igualmente, lembrar que a decisão desagradaria aos países árabes, com os quais o Brasil tinha bom relacionamento e interesses comerciais a defender. O resultado das *démarches* israelenses em nada resultam, mantendo o Brasil sua embaixada em Tel-Aviv.

Dois anos mais tarde, novamente o governo brasileiro viu-se na desconfortável situação de resistir às pressões israelenses para aceitar Jerusalém como local da assinatura de um convênio suplementar ao "Acordo Básico de Cooperação Técnica", firmado entre os dois governos em 1962. O convênio em negociação versava sobre a utilização de energia atômica para fins de pesquisa científica e uso pacífico. O então embaixador de Israel em Brasília, Yossef Nahmias, argumentava junto ao Itamaraty que diversos acordos com vários países vinham sendo assinados em Jerusalém e que seria inaceitável pensar-se em criar precedentes que pudessem colocar em questão a tendência crescente da comunidade internacional de aceitar Jerusalém como capital de Israel. Produzia-se aí um impasse: de um lado, o Itamaraty relutando em assinar o convênio em Jerusalém e em politizar a assinatura de um acordo técnico; de outro, o governo israelense fechando questão em torno dessa cerimônia em Jerusalém, sem o que o convênio não se realizaria.

Ao longo das trocas de memorandos entre setores que lidavam com a questão no Itamaraty, avançou-se a posição, que o tempo confirmaria como a mais acertada, de que o governo brasileiro deveria resistir às pressões israelenses, notadamente porque, pela própria natureza do convênio a ser estabelecido, os dois países beneficiavam-se de sua realização e que, portanto, barganhar qualquer tipo de vantagem política seria inconcebível. Além disso,

ao firmar e manter acordos com Israel, o governo brasileiro já prestava apoio indireto à sua aceitação como Estado na região. O Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos viria a ser assinado, em 1966, no Rio de Janeiro, e o imbróglio não chegou a inserir elementos críticos no relacionamento entre os dois países.

## 2. Segundo período: o pragmatismo (1974-1985)

Com a inauguração do período presidencial de Ernesto Geisel, o interesse do governo brasileiro pelo Oriente Médio aumentará nitidamente, uma vez que o sucesso de seu projeto de desenvolvimento, que dá ênfase à diversificação e modernização industrial, depende dramaticamente da importação de petróleo. Já em 1974, por exemplo, o Brasil é o maior importador do produto entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial. Os mesmos 15% da receita das exportações brasileiras que eram em 1972 destinados à compra de petróleo, saltam para cerca de 40% dois anos mais tarde.[17]

Concomitantemente, os constrangimentos internacionais ganham largas proporções. Com a Guerra do Yom Kippour, de 1973, a unidade afro-árabe reforça-se. Doravante, os Estados que apóiem Portugal, África do Sul ou Israel arriscariam ter o fornecimento de petróleo suspenso. Em 24 de novembro de 1973, é passada uma resolução entre 15 Estados africanos que incluía o Brasil entre os seis países a sofrerem boicote diplomático e no fornecimento de petróleo caso não cessassem de apoiar o governo de minoria branca sul-africano. Manifestações árabes no mesmo sentido aconteceriam nos meses seguintes.[18] Importando cerca de 80% do total do petróleo consumido, o Brasil apresenta uma grande vulnerabilidade face ao drástico aumento do preço do petróleo do final de 1973.

Na realidade, poucos dias antes do final do governo Médici (1969-1974), seu ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, anuncia a mudança da política externa brasileira para o Oriente Médio. Em janeiro de 1974, o ministro recebe oficialmente representante da Liga dos Estados Árabes, a quem reforça o apoio do Brasil a que os israelenses se retirem imediatamente dos territórios ocupados em 1967 e à solução para a questão palestina. O adjetivo "eqüidistante" não será mais utilizado para caracterizar as posições brasileiras com relação à região.[19]

## Sionismo como forma de racismo: a Resolução 3379

O voto brasileiro na sessão ordinária da Assembléia Geral de 1975, em favor da Resolução 3379, que qualifica o sionismo como forma de racismo e de discriminação racial, é tida como manifestação por excelência da mudança no padrão de voto da diplomacia

brasileira, ainda que o que se sabe sobre o processo decisório que conduziu a esse voto indique que os motivos relevam mais de idiossincrasias do presidente Geisel – sempre muito preocupado em afirmar-se como autônomo, sobretudo face ao governo norte-americano[20] – do que de um processo mais objetivamente motivado.

É verdade que o Brasil jamais chega a aprovar atos terroristas ou resoluções da ONU que questionassem a existência do Estado de Israel ou propusessem sua expulsão da organização internacional. É fato também que o Brasil enfrenta, então, enormes constrangimentos internacionais resultantes de sua dependência do petróleo árabe e que o governo israelense encontra-se isolado na ONU desde o final do conflito de 1967 por não aceitar o recuo dos territórios ocupados. Ainda assim, a repercussão do apoio brasileiro à Resolução foi bastante mais negativa do que se esperava. O embaixador brasileiro em Nova Iorque, Sérgio Corrêa da Costa, por exemplo, comenta sua surpresa quanto às reações que a aprovação da resolução, “de valor declaratório”, suscitara. Os delegados brasileiros sentem seus contatos esfriarem-se com muitas delegações.[21]

Ernesto Geisel diria sobre o assunto, mais de vinte anos depois, que era contra a maneira evasiva, típica da diplomacia, de se posicionar, e contra o hábito do Itamaraty de abster-se em votações quando era sabido que desagradaria aos norte-americanos. “Não aceitei isso, dizendo que era uma covardia. Se o Brasil tem uma opinião, ele tem que defender o seu ponto de vista e votar de acordo com sua convicção. Estou convencido até hoje de que o sionismo é racista. Não sou inimigo dos judeus, inclusive porque em matéria religiosa sou muito tolerante. Mas como é que se qualifica o judeu, quando é que o indivíduo é judeu? Quando a mãe é judia. O judaísmo se transmite pela mãe. O que é isso? Não é racismo? [...] Por que eu não posso declarar isso ao mundo?” Acrescentaria que não procedia o argumento de que, com o voto, o governo pretendera agradar os países árabes com vistas a patrocinar a venda de armas de produção brasileira àqueles países.[22]

Walder de Góes, jornalista que cobriu de maneira muito próxima a atuação do presidente Geisel, afirma que “o Chanceler Azeredo da Silveira levou o assunto ao presidente depois de motivado por um telefonema de Nova Iorque. Como a votação se faria no dia seguinte, Geisel autorizou o voto favorável à proposta que considerava o sionismo uma forma de discriminação racial. No dia seguinte, constatado o equívoco político do voto, Geisel pediu à chancelaria que modificasse a posição adotada. O voto brasileiro foi proferido na terceira Comissão (Comissão Política) e somente cinco dias depois a votação definitiva se faria na Assembléia-Geral. O Brasil iria recuar do voto originalmente dado, por ter o presidente verificado que a pressa e a insuficiência de informações induziram-no a erro de decisão. Não o fez, todavia, porque, naquele ínterim, o Departamento de Estado norte-americano, através de porta-voz, criticou a posição do Brasil, ferindo os brios nacionais brasileiros.”[23]

Outra versão é dada pelo Sr. Eliézer Burla, líder da comunidade judaica no Rio de Janeiro e consultor de empresas à época. O Sr. Burla tinha contato pessoal e regular com o presidente da República, assim como com Golbery do Couto e Silva e pessoas do *entourage* do presidente. Após ter sido dado o voto em plenária da Assembléia Geral, o presidente Geisel teria solicitado ao Sr. Burla que viesse ao Palácio do Planalto para uma conversa sobre o assunto. O Sr. Burla relata que o presidente teria explicado que o governo não tinha tido condições de mudar seu voto. O então embaixador norte-americano no Rio de Janeiro havia escrito à presidência da República solicitando que o Brasil mudasse sua posição, carta que havia sido publicada em diversos jornais. Não admitindo essa atitude, que entendia como pressão, Geisel decide manter o voto favorável à resolução anti-sionista. Conta ainda o Sr. Burla que, depois da entrevista com o presidente, conversara a sós com Golbery do Couto e Silva a quem contara que quem havia, na verdade, mandado publicar a carta na imprensa fora o ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira. Segundo o Sr. Burla, Azeredo da Silveira queria evitar que o presidente Geisel decidisse pela mudança do voto.[24]

## Os palestinos

Viu-se que a abstenção do Brasil na votação de adesão de Israel à ONU, em 1949, devia-se ao não cumprimento da Resolução 181 e ao desrespeito às resoluções adotadas com relação aos direitos dos refugiados palestinos.

A gravidade da situação dos mais de 650 mil refugiados palestinos não é desconhecida do Itamaraty, mas acaba, com o avançar dos anos, sendo relegada à simples retórica condenatória a Israel, como a questão de Jerusalém. Em 1948, escrevia do Cairo Graça Aranha: "O Embaixador Americano, que está regressando de sua viagem à Palestina, ao Líbano e à Síria, onde foi verificar a situação dos refugiados árabes emigrados dos territórios palestinenses ocupados, disse-me que se encontrava muito impressionado com a situação dessa pobre gente, numa indescritível miséria. Viu mais de 1500 crianças em desamparo, quase todas contaminadas por terríveis doenças. Não acha solução para o assunto, nenhum país querendo receber esses refugiados e a volta deles à Palestina parecendo coisa muito problemática. Enquanto isso, acrescentou o Embaixador, os judeus do mundo inteiro, mormente dos Estados Unidos, enviam continuamente somas enormes ao Estado de Israel."[25]

A Assembléia Geral cria, em 1949, a Agência de Auxílio e Obras das Nações Unidas para os Refugiados do Oriente Médio (United Nations Relief and Works Agency, UNRWA). Várias resoluções são votadas, ao longo dos anos, com o apoio do Brasil, sem que a situação de precariedade da UNRWA se altere de fato.

A partir de 1974, o governo brasileiro passa a defender com muito mais vigor o direito palestino de autodeterminação e manifesta-se com maior freqüência contra ocupação

territorial pela força na região, afastando ambigüidades que poderiam ser interpretadas como pró-israelenses. Na imprensa brasileira começam a aparecer mais notícias relativas aos palestinos e aos regimes radicais árabes, abrandando-se, portanto, a censura do regime militar relativamente ao tema, ainda que se evite mencionar o terrorismo palestino. Reitera-se a importância e as vantagens da intensificação do comércio e a cooperação entre o Brasil e os países do Oriente Médio.[26]

O discurso de Azeredo da Silveira, na sessão da Assembléia Geral de 1974, enuncia as mudanças da política externa brasileira. Explicita o apoio do Brasil à independência da África portuguesa[27], condena veementemente o *apartheid* e nos seis parágrafos dedicados à situação do Oriente Médio – o dobro do máximo do que a região merecera até então em discursos dessa natureza feitos pelo Brasil – não deixa de mencionar a situação dos palestinos na região: "O drama do Oriente Médio se amplia e se universaliza na medida em que envolve aspectos humanos que não podem ser ignorados. É impossível à comunidade das Nações omitir-se nos seus esforços inclusive junto aos povos do Oriente Médio para que atendam, com as medidas adequadas, ao sofrimento do povo palestino. É desumano pensar que será eqüitativa e ilusório esperar que será duradoura qualquer solução que não atenda aos seus direitos."[28] Naquele ano, o Brasil vota favoravelmente à resolução que convida a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) a participar da Assembléia Geral como observador.[29]

Vê-se, pois, que além da diversificação de parcerias externa tão almejada no período Geisel, há que se mencionar novamente a magnitude que ganha a causa palestina no período, fenômeno que se beneficia, de um lado, do maior peso do movimento terceiro-mundista na ONU e, de outro, da condenação à política israelense, percebida cada vez mais como intransigente e inaceitável.

A Assembléia Geral de 1977 estabelece que o dia 29 de novembro, dia em que fora aprovado o Plano de Partilha da Palestina em 1947, seria comemorado, todos os anos, como o Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino. O Brasil apóia a decisão, mas ausenta-se durante a votação da Resolução 31/20, que prevê a criação de um Estado palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com a administração interina da ONU e posterior transferência à OLP. A prudência do governo, que justifica sua posição pela necessidade de se aprofundar as discussões, não deixa de frustrar os delegados árabes e fazê-los saber que não poderiam contar com o apoio incondicional brasileiro.[30]

As relações formais entre o Brasil e os palestinos têm início em 1975[31], quando o governo brasileiro autoriza a OLP a designar representante em Brasília, no escritório da Liga dos Estados Árabes.

## 3. Terceiro período: o realismo (1985-2002)

Para melhor compreender as posições brasileiras na ONU com relação ao Oriente Médio a partir de 1985 e, principalmente, a partir do final da Guerra Fria, é interessante observar a percepção da diplomacia brasileira sobre a conjuntura internacional e o que resulta como orientação e prioridades para buscar então a inserção internacional adequada para o Brasil. Nesse sentido, Alexandra de Mello e Silva analisa os pronunciamentos diplomáticos brasileiros desse contexto e observa que dois momentos distintos aparecem: o *primeiro pós-Guerra Fria* e o *segundo pós-Guerra Fria*.

O primeiro pós-Guerra Fria vai da queda do Muro de Berlim, em 1989, à Guerra do Golfo em 1990/91. Nele a diplomacia brasileira mostra-se otimista e satisfeita com a ordem internacional, pois considera que predominam internacionalmente forças de integração. Estas forças engendram a constituição de uma comunidade internacional, pois seus membros partilham dos mesmos valores básicos (as regras do mercado e da democracia liberal). O papel da ONU é revalorizado. O Conselho de Segurança, não mais paralisado pelos vetos constantes de Estados Unidos e União Soviética, passa a mostrar-se mais eficaz, a exemplo de sua atuação durante a Guerra do Golfo.

O segundo pós-Guerra Fria começa com a desintegração da União Soviética e da antiga Iugoslávia. Ganham força os conflitos intra-estatais, de natureza étnica, religiosa, etc. Os problemas que surgem nas diversas operações de paz estabelecidas no período (na Bósnia e na Somália), bem como a atuação o Conselho de Segurança durante a crise no Haiti, fazem do órgão o alvo de muitas críticas e sua reforma e ampliação é rediscutida. O otimismo e a crença no bom funcionamento do sistema internacional dá lugar, portanto, a uma orientação realista, que entende que as instâncias internacionais devem adequar-se à existência de novos pólos de poder. O sistema internacional redefine então suas regras e o Brasil, por reunir uma série de atributos que o qualificam a uma maior participação na elaboração dos novos mecanismos regulatórios das relações internacionais, coloca-se como candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança.[32]

É no contexto do Segundo Pós-Guerra Fria que o Brasil exerce seu oitavo mandato bianual no Conselho de Segurança, entre janeiro de 1998 e dezembro de 1999. Entre outubro de 1997 e fevereiro de 1998, acontece mais uma das graves crises entre o Iraque e os Estados Unidos/Conselho de Segurança. Ver-se-á que, mesmo com contradições, a atitude que a diplomacia brasileira assume no episódio (janeiro/fevereiro de 1998) pode ser compreendida como resultado da leitura que o Itamaraty tem da cena internacional e das margens de manobra que o Brasil desfruta. Sua duplicidade na ocasião, assumindo posições diversas em frentes diferentes, permite que se constate a coexistência de uma visão pautada na eqüidistância e na busca de soluções jurídicas diplomáticas, de um lado, e uma visão realista das relações

internacionais, de outro. Esse realismo difere daquele que inspira o Pragmatismo Responsável do período Geisel, nacionalista e preocupado com a ampliação das bases de autonomia do país. O novo realismo não confronta o *hegemon*, aceitando servir-lhe, inclusive, caso este seja o caminho para galgar uma nova posição na hierarquia internacional.

## A crise Iraque/Estados Unidos/Conselho de Segurança (outubro 1997-fevereiro 1998)

Em conseqüência da invasão iraquiana ao Kuait, em agosto de 1990, o Conselho de Segurança adota a Resolução 678, que autoriza seus membros a utilizar "os meios necessários" (leia-se: a força) para assegurar a implementação de suas demais resoluções que exigiam a retirada do Iraque do Kuait e o restabelecimento da paz e da segurança internacionais na área. Com base nessa resolução, a aliança militar liderada pelos Estados Unidos dá início às operações militares contra o Iraque, em 17 de janeiro de 1991. Em 28 de fevereiro, é estabelecido o cessar-fogo, sob condição de que o Iraque destrua seu arsenal de armas de destruição massiva. Uma equipe é criada pela ONU para inspecionar a destruição desses arsenais (United Nations Special Commission, Unscom).

Em outubro de 1997, Richard Butler, novo chefe da Unscom, equipe que trabalhava, então, há mais de sete anos no Iraque, entrega a Kofi Annan um relatório em que se afirma não ter o governo iraquiano cumprido com suas obrigações sobre desarmamento, fazendo especialmente menção à existência de armas biológicas. Duas semanas mais tarde, o Iraque proíbe a participação de cidadãos norte-americanos na Unscom e nas semanas seguintes a situação deteriora-se: Saddam Hussein passa a proibir a inspeção dos palácios presidenciais; os Estados Unidos anunciam que intervirão militarmente (operação Trovão no Deserto); Madeleine Albright, secretária de Estado, visita os países do Golfo em busca de apoio para a intervenção militar; Estados Unidos e Grã-Bretanha concentram tropas no Golfo e buscam, no Conselho de Segurança " onde China, França e Rússia insistem sobre a necessidade de uma saída diplomática " o sinal verde para a intervenção armada.[33]

O ataque ao Iraque não se concretiza imediatamente como desejam os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, já que o apoio dos países do Golfo não é conseguido e o Conselho de Segurança não dá autorização para a intervenção. Nesse ínterim, entre as várias *démarches* diplomáticas norte-americanas, está a de buscar o apoio dos membros não-permanentes, entre eles, o Brasil.

É com esse objetivo que Bill Richardson, embaixador dos Estados Unidos na ONU, encontra-se no dia 6 de fevereiro de 1998, no Brasil, com o presidente Fernando Henrique Cardoso e com o ministro Luiz Felipe Lampreia. Após o encontro o ministro Lampreia anuncia que "se a solução diplomática não for possível, o Brasil dispõe-se a apoiar uma solução

militar".[34] No dia 15, reitera-se essa posição: "Consoante sua tradição diplomática, o Brasil estima que se devam esgotar todos os recursos de negociação com o Iraque. (...) Considera, no entanto, que, diante da gravidade da situação, todas as opções permanecem sobre a mesa. Não exclui, portanto, o recurso a outros meios, esgotados os esforços diplomáticos."[35]

Essas declarações apresentam como novidade o fato de o governo brasileiro admitir que a intervenção militar norte-americana pudesse se dar sem a devida autorização do Conselho de Segurança, posição que contraria aquilo que a própria representação brasileira no Conselho de Segurança defendia há anos, ou seja, a necessidade de uma saída diplomática e a exclusão da utilização da força sem autorização do órgão.[36]

Fica evidenciada, pois, a duplicidade que assumem as manifestações em Nova Iorque e Brasília. Essa ambigüidade é assinalada por alguns jornais de grande circulação, onde se lamenta o fato de o Brasil não manter a posição de independência e neutralidade que mantivera até o momento com relação a várias questões trazidas ao Conselho. Alguns vêem nessa atitude a tentativa de angariar a simpatia das autoridades norte-americanas para também obter seu apoio à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho, caso este fosse reformado.[37]

No dia 23 de fevereiro é anunciado o acordo entre o secretário-geral, Kofi Annan, e Saddam Hussein para a solução pacífica da crise. Os Estados Unidos são constrangidos a recuar da decisão de intervir militarmente.

Embora não seja fácil avaliar os eventuais benefícios do duplo posicionamento do Brasil nessa ocasião, deve-se, mais uma vez, observar que, sobretudo durante 1998-1999, os pronunciamentos brasileiros perante o Conselho demonstram a insistência sobre a necessidade soluções diplomáticas para problemas que surgem com o Iraque. Demonstram, ainda, a constante preocupação com a população civil iraquiana e defendem o abrandamento das obrigações impostas ao Iraque, bem como a expansão do mecanismo *oil-for-food*, estabelecido pela Resolução 986, em 1995. Contrastam em muito, portanto, com o rápido apoio obtido em Brasília após a visita do representante norte-americano e demonstram que, lado a lado à coerência histórica desses apelos diplomáticos, encontram-se atitudes mais realistas ou visivelmente mais imediatistas, manifestadas por altas autoridades no Itamaraty. Embaladas pela possibilidade de alcançar maior *status* internacional para o Brasil, abandonam a um segundo plano posições já historicamente consolidadas.

## Conclusão

Em 1978, os Acordos de Camp David estabeleceram um cronograma de negociações israelo-egípcia. Desde então, o processo de paz de Israel com seus vizinhos passou a ser conduzido, sobretudo, bilateralmente. Em 2000, novamente em Camp David, as negociações

entre Israel e os palestinos fracassam e o conflito que, "desde o começo da década de 1990 estava mais para o latente, acompanhado por tentativas contínuas de solução, entrou numa fase aguda, onde a violência afunda o processo de paz".[38]

No âmbito da ONU, a Resolução 3379, que considerava o sionismo como uma forma de racismo e de discriminação racial, foi anulada pela Assembléia Geral de 1991, com o voto favorável do Brasil, que continua a manifestar sua preocupação com os lugares santos e com o destino dos palestinos. O Brasil tem se dirigido ao Conselho de Segurança "para deplorar fortemente os ataques terroristas e a utilização de homens-bomba que visam alvos civis israelenses, bem como o excessivo uso da força pelos militares israelenses também contra alvos civis e com o objetivo de destruir a infra-estrutura dos territórios palestinos ocupados." Conclamam também as partes a retomar o diálogo com base nas resoluções 242 e 338.[39] Em discurso inaugural à sessão da Assembléia Geral de setembro 2002, o ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, reiterou o apoio brasileiro à criação de um Estado palestino e ao direito à existência do Estado de Israel, dentro de fronteiras reconhecidas.[40]

Relativamente aos palestinos, desde 1993 a representação da OLP no Brasil passou à categoria de "Delegação Especial Palestina" e, desde abril de 1998, figura na lista do Corpo Diplomático, no item "Países e Delegações". Atualmente, a Delegação Especial Palestina possui embaixador e delegado de Missão, cargos exercidos por Musa Salim Odeh.[41]

Quanto ao problema iraquiano, o governo mostrava em 2002 posições mais brandas do que o anunciado em 1998 pelo ministro Lampreia, que admitia, então, apoiar ações militares norte-americanas mesmo sem a necessária autorização do Conselho de Segurança. Celso Lafer afirmava que "o uso da força no plano internacional somente pode ser admitido se esgotadas todas as alternativas de solução diplomática. (...) No caso específico do Iraque, o Brasil sustenta que cabe ao Conselho de Segurança decidir as medidas necessárias para assegurar o pleno cumprimento das resoluções pertinentes." [42]

O ministro Lafer também chamava a atenção para o fato de que "o Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável" e que "o Brasil já manifestou – e o reitero neste momento – que está pronto a dar a sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades". Não se abandonou, portanto, a pretensão ao assento permanente no Conselho de Segurança, mas os discursos oficiais passaram a dar maior ênfase à visão *grociana* que o Brasil tem do mundo, onde dificilmente caberia o aval à utilização da força para dirimir conflitos internacionais.[43]

Enfim, apesar da complexidade que encerram as relações do Brasil com a região médio-oriental no âmbito da ONU, tentou-se neste estudo caracterizar, ainda que aproximativamente, momentos diversos dessas relações. Pela distância temporal e o acesso

a uma gama bastante razoável de documentação e bibliografia, pôde-se tratar com maior detalhe e precisão dos dois primeiros períodos. Com efeito, tanto a eqüidistância quanto o pragmatismo parecem suficientemente ilustrados pela existência de momentos paradigmáticos. Quanto à eqüidistância, há que pensar particularmente no voto favorável que o Brasil dá ao Plano de Partilha, de interesse de Israel, ao mesmo tempo em que respeita a internacionalização de Jerusalém, a despeito das pressões israelenses. O pragmatismo é claramente demonstrado pelo apoio do Brasil à resolução que considera o sionismo como forma de racismo e de discriminação racional, ainda que se tenha lá chegado por caminhos bastante tortuosos. Finalmente, para dimensionar as alterações que aparecem no período qualificado neste estudo como realista, vale comparar a reação do presidente Geisel às supostas pressões norte-americanas quando da votação da resolução anti-sionista com, mais de vinte anos mais tarde, a reação do ministro Lampreia à visita do representante norte-americano na ONU, em busca do apoio brasileiro à intervenção militar no Iraque. Provavelmente pensando-se na possibilidade de obter o apoio norte-americano à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, atua-se realisticamente, convergindo com a potência norte-americana, ainda que em detrimento, repita-se, de posições historicamente consolidadas.

## Notas

1 BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga**. New York: Random House, 1999, p. 180.

2 Aqui, a expressão Oriente Médio abrange os países que, no Itamaraty, são tratados pelo Departamento de Oriente Próximo (DEOP): Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuait, Líbano, Omã, Síria e assuntos referentes à Autoridade Palestina

3 Ver, por exemplo, PIMENTEL, João Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, Gilberto & VIGEVANI, Tullo. **Israel&Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 287-302. Sobre as relações com Israel na ONU, ver dois capítulos particularmente em BREDA DOS SANTOS, Norma (org.). **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000: BREDA DOS SANTOS, Norma. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo, p. 19-70, e VIGEVANI, Tullo & KLEINAS, Alberto. Brasil e Israel: da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949), p. 71-113. Sobre as relações do Brasil com o Oriente Médio: DEN HARTOG, Carlos A. O Brasil e o Oriente Médio. In: DANESE, Sérgio França. **Ensaios de história diplomática do Brasil (1930-1986)**. Brasília: Funag/IPRI, 1989, p. 143-152; LESSA, Antônio Carlos. Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil. In: BREDA DOS SANTOS, Norma. **Brasil & Israel** ..., *op. cit.*, p. 149-186; BRASIL, **Relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas**, **Relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas:**

**construção e perspectivas**, (Seminário internacional realizado no Itamaraty, sob os auspícios do Ministério, da Funag e do Conselho de Embaixadores Árabes em Brasília, em 2000). Brasília: Funag, 2001. Bem mais numerosa é a bibliografia que enfoca as relações sócio-culturais do Brasil com a região.

[4] Especialmente, o **Relatório Apresentado ao Presidente da República –** relatório anual publicado até 1988, e **Resenha de Política Exterior do Brasil**, publicada de 1975 a 1995. Pôde-se consultar os documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty até o começo dos anos 80.

[5] PIMENTEL, José Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, Gilberto & VIGEVANI, Tullo. (orgs.), *op. cit.*, p. 287-288. Pimentel foi diretor do Departamento de África e Oriente Próximo, do Itamaraty, até o início de 2001.

[6] Cf. BREDA DOS SANTOS, Norma. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas ... , *op. cit.*, p. 22-23. Os parágrafos que seguem também estão baseados nesse trabalho.

[7] **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro das Relações Exteriores (Relatório),** 1971, p. 57.

[8] Sabe-se que a Argentina enfrenta, sobre a questão, uma "imensa pressão" norte-americana e israelense. Cf. LALL, Arthur. **The UN and the Middle East Crisis, 1967**. New York/Londres: Columbia University Press, 1968, p. 159 e AHI, Geraldo de Carvalho Silos para Exteriores, 30 de outubro de 1967, Secreto, Cartas e Telegramas, Cx. 54, e **Relatório**, 1967, p. 120.

[9] VIGEVANI, Tullo & KLEINAS, Alberto. Brasil e Israel: da partilha da Palestina ..., *op. cit.*

[10] VIGEVANI, Tullo & KLEINAS, Alberto. Brasil e Israel: da partilha da Palestina ...*op.cit.*, p. 94.

[11] Em 15 de outubro de 1947, Aranha solicita instruções: "1) A Delegação norte-americana pede o nosso concurso em favor da inclusão de um soviético no novo Comitê a ser criado, com o fim de apresentar um plano concreto relativo à Palestina. 2) Tendo definitivamente entendido da correspondência com Vossa Excelência que não deve a Delegação brasileira favorecer, nem mesmo indiretamente, o acesso soviético a qualquer posição da ONU, agradeceria instruções de Vossa Excelência a fim de poder responder aos norte-americanos. 3) Peço instruções em assunto tão corriqueiro, porque **fui informado de que se insinua aí eu ser favorável ao bloco russo e até anti-americano.** [grifo da autora] A insinuação é tão absurda e contrária à validade que não deveria merecer referência; faço-a, entretanto, porque estou convencido de que incumbe ao Itamaraty e ao seu eminente chefe defender-nos contra tão infame tentativa para deturpar a verdade. Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), Aranha a Fernandes, 15 de outubro de 1947. Citado por VIGEVANI, Tullo & KLEINAS, Alberto. Brasil e Israel: da partilha da Palestina ..., *op. cit.*, p. 94.

[12] AHI, Secretaria de Estado à Delegação do Brasil junto à Assembléia Geral da ONU, telegrama 187, 20 de outubro de 1947. Citado por VIGEVANI, Tullo & KLEINAS, Alberto. Brasil e Israel: da partilha da Palestina..., *op. cit.*, p. 86.

[13] Do total dos 56 votos à Resolução 181, 34 foram favoráveis, 12 contra (Afeganistão, Arábia Saudida, Cuba, Egito, Grécia, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Paquistão, Síria e Turquia) e 10 membros abstiveram-se de votar, entre as quais 6 de países latino-americanos (Argentina, Chile, Colômbia, El Salvador, Honduras, México) Cf. **United Nations Resolutions on Palestine and Arab-Israeli Conflict** (UNR), v.

1, p. 1-6, e AHI, Envio de estudo sobre a Questão da Palestina, Missão do Brasil junto às Nações Unidas para Exteriores, 2 de junho de 1967, Confidencial, Ofícios Recebidos, Cx. 150, p. 2-3.

[14] O que não deixa de ser surpreendente para alguém com sua experiência internacional. Raul Fernandes teve uma atuação brilhante na Liga das Nações. Cf, por exemplo, KELCHNER, Warren. **Latin-American Relations with the League of Nations**. Boston: World Peace Foundation Pamphlets, 1930, p. 57-8.

[15] GLICK, Edward B. **Latin America and the Palestine Problem**. New York: Theodor Herzl Foundation, 1950, p. 33.

[16] AHI, Carlos Alfredo Bernardes (Secretário Geral) ao Ministro das Relações Exteriores, 14 de maio de 1963. Confidencial, Memorandos, Pareceres e Requerimentos. Cx. Todos 1963, Recebidos e Enviados. À época, além das embaixadas latino-americanas em Jerusalém, nove países haviam também instalado suas embaixadas na cidade: Holanda, Grécia, Costa do Marfim, Nigéria, Dahomei, Alto Volta, República Centro-Africana, Gabão e Congo. Portanto, nenhuma grande potência.

[17] Cf. Crise energética impõe novas vias de cooperação. Discurso do embaixador Paulo Cabral de Mello, representante brasileiro à Conferências Mundial sobre Energia, Paris, 7 de abril de 1975. *Resenha de política exterior do Brasil*, abr./maio/jun. 1975, 2, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, p. 96.

[18] SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations. Between First and Third Worlds**. Boulder: Westview Press, 1978, p. 111.

[19] *Ibid.*, p. 111 e 112, e DEN HARTOG, Carlos Alberto M. *op. cit.*, p. 148-149. Os resultados desse esforço de aproximação relativamente aos países árabes foram mais do que modestos, se não exclusivamente o de manter o Brasil fora da mira das retaliações dos países exportadores de petróleo. Nesse sentido, comenta Osmar V. Chohfi (Chefe-de-Gabinete do ministro Celso Lafer, 2001) que nos "anos 70, diversos fatores ligados à ordem econômica mundial produziram um aprofundamento dos vínculos políticos e econômicos entre nossos países [Brasil e países árabes]. As duas últimas décadas do século XX não lograram, entretanto, sustentar o mesmo ritmo de desenvolvimento nos planos diplomático e econômico, tendo em vista dificuldades internas e da conjuntura internacional. (...) As relações entre os dois lados se situam muito aquém da capacidade de seus mercados e de suas necessidades de desenvolvimento." **Relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas: construção e perspectivas**, (Seminário internacional realizado no Itamaraty, sob os auspícios do Ministério, da Funag e do Conselho de Embaixadores Árabes em Brasília, em 2000). Brasília: Funag, 2001, p. 10-11.

[20] Basta lembrar a oposição norte-americana à política nuclear brasileira à época.

[21] AHI, Sérgio Corrêa da Costa para a Secretaria de Estado, novembro de 1975. Confidencial, Ofícios, Cx. 70.

[22] D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (orgs.) **Ernesto Geisel** . 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 342-343.

[23] GÓES, Walder de. **O Brasil do general Geisel: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1978, p. 30. A versão de Góes é confirmada por Vasco Mariz, embaixador do Brasil em Israel de 1977 a 1982. Cf. MARIZ, Vasco. O Oriente Médio hoje e amanhã. *Defesa nacional*, n. 762, out./dez. 1993, p. 95.

[24] O Sr, Burla, ao final, lamentou o fato de o presidente ter sido manipulado por pessoas de sua confiança Eliézer Burla – no caso, Azeredo da Silveira. Eliézer Burla contou esses fatos no momento da apresentação deste trabalho no III Encontro de Estudos Judaicos, em abril de 2002, e os confirmou posteriormente em entrevista à autora.

[25] AHI, T. Graça Aranha (Cairo) para Exteriores, 25 de outubro de 1948.

[26] SELCHER, Wayne A. *op. cit.*, p. 115.

[27] Em nome dos laços afetivos com Portugal, e apesar de seu apoio ao princípio da auto-determinação dos povos, o Brasil fazia exceção a Portugal, considerando suas colônias como territórios de ultramar.

[28] BRASIL, **A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1985**. Brasília: FUNAG, 1995, p. 307.

[29] UNR, v. 1, p. 12-13. Os Estados Unidos votam contra a resolução, enquanto Israel abstém-se.

[30] SELCHER, Wayne, *op. cit.*, p. 116-117.

[31] Segundo Selcher, o governo demora para aceitar a solicitação da OLP para a representação em escritório no Brasil. *Ibid.*, p. 117.

[32] MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. **Carta Internacional**, n. 68, Ano VI, outubro de 1998.

[33] Brasil, **Brazil in the Security Council,1998-1999**, Ministério das Relações Exteriores, s/l, s/d, p. 169-170, e Saiba tudo sobre o Iraque, *Folha de São Paulo*, Mundo, 22/2/1998, p. 15.

[34] Cf. Nossa posição é que se faça o máximo esforço para que se consiga uma solução pela via da pressão diplomática. **O Estado de São Paulo**, 7/2/98, A, p. 18.

[35] VALLE PEREIRA, Celina Maria do. Uso da força como último recurso. **Correio Braziliense**, 15/2/98, p. 30.

[36] **Brazil in the Security Council,1998-1999**..., *op. cit.*, p. 170-179.

[37] Editorial da *Folha de São Paulo*, 9/2/98, p. 2, por exemplo, lamenta "a posição incomodamente ambígua em relação a uma eventual ação militar contra o Iraque." Vamireh Chacon critica a posição do governo brasileiro e membro que, de fato, "[se]o Brasil não apoiar claramente os Estados Unidos, não ganhará seu apoio para ingressar no Conselho de Segurança como membro permanente". Sem engajamento militar. **Correio Braziliense**, 15/2/98, p. 30.

[38] DEMANT, Peter. A temporada dos escorpiões. **Política externa**, v. 11, n. 1, jun./ago./set. 2002, p. 6-7.

[39] Intervenção do embaixador **Gelson Fonseca Jr., Representante Permanente do Brasil, no Conselho de Segurança da ONU sobre a Situação no Oriente Médio, Nova York, 3 de abril de 2002.**

[40] Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores na Abertura da Assembléia Geral da ONU – Nova York, 12 de setembro de 2002.

[41] MAJZOUB, Ismail. Desenvolvimento das relações árabe-brasileiras. In: **Relações entre o Brasil e o mundo árabe**..., *op. cit.*, p. 78.

[42] *Ibid.*

[43] Ver LAFER, Celso. Em defesa do multilateralismo. **Correio Braziliense**, 14/9/2002.

# O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO DE POSSIBILIDADES ENTRE O CONE SUL E A ÁFRICA AUSTRAL


**Resumo**

Este trabalho discute a questão do Atlântico Sul no âmbito da política externa e da política de segurança do Brasil em diversas fases. Contextualiza historicamente o pensamento geopolítico referente ao Atlântico Sul, a idéia de criação da OTAS (Organização do Tratado do Atlântico Sul) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Sugere, finalmente, o relançamento do debate estratégico da segurança e da cooperação no espaço atlântico à luz de período pós-Guerra Fria e dos acontecimentos atuais.

**Abstract**

*This essay discusses the question of the South Atlantic in the context of Brazilian Foreign and Security Policies during its different phases. It historically places geopolitical thought in the South Atlantic, the idea for creation of the OTAS (South Atlantic Treaty Organization – SATO) as well as the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS). Lastly, it suggests the re-launching of the strategic debate over security and cooperation in the Atlantic in light of the post Cold War period and of current events.*



**Pio Penna Filho***


## APRESENTAÇÃO

O Atlântico Sul foi considerado, principalmente durante o período da Ditadura Militar no Brasil, como uma área estratégica do ponto de vista da segurança do país. Contudo, na perspectiva brasileira, a idéia de militarização do Atlântico Sul foi gradativamente sendo substituída pela de cooperação, o que refletiu a mudança no conceito de segurança nacional até então vigente no país.

Este trabalho tem como proposta discutir as idéias e objetivos que nortearam a questão do Atlântico Sul no âmbito da política externa e da política de segurança do Brasil, em suas diversas fases. Para tanto, proceder-se-á à contextualização histórica do pensamento geopolítico referente ao Atlântico Sul, à idéia de criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), inspirada na OTAN e temporalmente inserida no contexto da Guerra Fria, e à mudança de perspectiva com a proposta brasileira e posterior decisão de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), efetivada por resolução de 1986 da Assembléia Geral das Nações Unidas.

O presente trabalho propõe, pois, a discussão em perspectiva do Atlântico Sul na política externa e de segurança do Brasil, sugerindo o relançamento, à luz de período pós-


Rev. Cena Int. 5 (2): 23-39 [2003]



* Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso e Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Guerra Fria e dos acontecimentos atuais, do debate estratégico da segurança e da cooperação no espaço atlântico, o qual envolve diretamente não só os países membros do Mercosul, mas também os seus vizinhos africanos, constituindo-se, portanto, num esquema de segurança e cooperação regional e multilateral.

## GEOPOLÍTICA E ATLÂNTICO SUL: ORIGENS DA TENTATIVA DE CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO SUL (OTAS)

Como parte integrante da ofensiva diplomática sul-africana da *outward policy*, lançada pelo Primeiro Ministro sul-africano Voster, em 1966, Pretória tentou atrair o Brasil, a Argentina e o Chile para a constituição de um tratado militar voltado para a defesa do Atlântico Sul. A iniciativa sul-africana foi um complemento do esforço de sua diplomacia para tentar barrar e mesmo romper o crescente isolamento a que o país estava sendo submetido pela comunidade internacional, sobretudo pela pressão dos países africanos, asiáticos e socialistas no âmbito das Nações Unidas. O forte sentimento anticomunista verificado nos quadros políticos do Partido Nacional e entre os militares sul-africanos igualmente inspirou uma sensação de insegurança do Estado frente a uma possível, mas muito mais imaginária do que real, ação comunista no sul da África. Esse aspecto ajudou na formulação de um esquema de segurança coletivo, em muito se aproveitando do caráter estratégico da rota do Cabo para os países ocidentais e para a economia capitalista como um todo, haja vista a extrema dependência energética relacionada ao petróleo do Oriente Médio, que seguia justamente a rota do Cabo para o suprimento dos países do Ocidente.

Apresentada pela primeira vez por Pretória em 1969[1], a iniciativa consistia em estabelecer um pacto militar, de franca inspiração na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para, em tese, promover a defesa do hemisfério sul contra a expansão comunista. Pretória lançou duas versões do seu plano. A primeira previa a associação de quatro países do hemisfério sul (Brasil, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia), que depois seria reforçada com a entrada de novos membros. Como era uma idéia por demais abrangente, sua concretização seria mais complexa, daí a segunda versão, que desmembrava o ambicioso projeto em dois, buscando, por um lado, negociações, em separado, pela África do Sul com a Austrália e Nova Zelândia, e aproveitando-se, inclusive, dos laços históricos que ligavam aqueles três países e que remontavam à sua integração no âmbito da *Commonwealth* britânica. Por outro lado, com os países banhados pelo oceano Atlântico, com ênfase na Argentina e no Brasil. A iniciativa sul-africana seria denominada, possivelmente, de Pacto do Atlântico Sul ou, como ficou mais conhecida posteriormente, OTAS. Sua composição, uma vez tendo sido aprovada e implementada a idéia, seria composta, basicamente, pela África do Sul, Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Portugal, Nova Zelândia e Austrália.

Contudo, a idéia da criação de um pacto militar para defesa do Atlântico Sul não era nova. Em 1956, por iniciativa do governo da República Argentina, realizou-se em Buenos Aires uma conferência tripartida com representantes do Brasil, Argentina e Uruguai para discutir a organização da defesa do Atlântico Sul.[2] Naquela ocasião houve, inclusive, um mal entendido entre a Marinha de Guerra do Brasil e o Itamaraty, os quais estabeleceram, desde então, posições contrárias às iniciativas relacionadas à defesa do Atlântico Sul.

Quando da proposta argentina, contudo, verificou-se um quadro diferente do que ocorreu nos anos 1960 e 1970, principalmente após o Golpe de 1964, momento em que passou a ser maior o interesse da Marinha em estar envolvida num pacto militar relativo ao Atlântico Sul. O almirantado brasileiro entendeu que, tendo a Argentina deliberadamente proposto a discussão para a criação de um pacto militar no Atlântico Sul, isso poderia significar sérias desvantagens para o Brasil, que almejava a todo custo que, caso se desse a criação da OTAS, sua sede deveria ser no Rio de Janeiro, e não em Buenos Aires ou Montevidéu, como sugeriu o governo argentino. Ademais, como salientou o Ministro Macedo Soares, o Ministério da Marinha, no item 3° do seu Aviso n. 2835, dirigido ao Presidente da República, deixa "manifesto o seu insistente receio de que a Argentina queira afastar do Brasil o ponto de reunião da SATO[3] e a sede do Estado Maior combinado que dali derivaria".[4]

Evidencia-se, pois, a desconfiança inicial da Marinha brasileira com a proposta de um Pacto do Atlântico, sobretudo levando-se em consideração que a iniciativa havia partido da Argentina num momento histórico de grande rivalidade nas relações entre o Brasil e aquele país, pouco tempo após a retirada de Perón da cena política.

O Ministério das Relações Exteriores brasileiro, contudo, possuía uma percepção política diferente daquela explicitada pela Marinha. Conforme relatou o Ministro José Carlos de Macedo Soares ao Presidente da República, Juscelino Kubitschek, a primeira reação do Itamaraty perante o convite elaborado por Buenos Aires foi o de recusar a sua aceitação invocando, para tal, os princípios básicos que norteavam a política continental brasileira, contrários à formação de blocos regionais. Porém, uma vez tornado claro pelo governo argentino que sua proposta não visava à criação imediata de um pacto regional, o Itamaraty entendeu que seria um erro político não estar presente à reunião de Buenos Aires. O Ministro ainda elencou mais três justificativas para respaldar a posição do Ministério, afirmando que:

a) o convite do governo argentino não implica a aceitação de compromisso que não esteja implícito em estudos a que o Brasil não tenha dado o seu assentimento;

b) ao aceitá-lo, o Itamaraty não assumiu nenhum outro compromisso senão o de comparecer a Buenos Aires;

c) os trabalhos da reunião de Buenos Aires terão, principalmente, caráter técnico-militar, razão pela qual a Delegação contará com elementos militares que defenderão devidamente todos os pontos de vista enumerados no Aviso do Ministério da Marinha.[5]

Assim, ficou claro que, embora por motivos diversos, tanto a Marinha brasileira quanto o Itamaraty, durante a década de 1950, não desejavam a criação de uma organização militar regional para a defesa do Atlântico Sul. Entretanto, a partir de uma percepção política mais aguçada, a proposta do Ministério das Relações Exteriores acabou prevalecendo e o Brasil enviou representantes para participar na reunião de Buenos Aires conseguindo, ainda, convencer a Argentina da necessidade de incluir o Paraguai nas discussões, dado que aquele país fazia "igualmente parte do grupo dos Estados compreendidos na região do Atlântico Sul, de conformidade com o plano organizado pela JID".[6]

À parte a tentativa do governo português de envolver o Brasil na constituição de uma "Comunidade Luso-Brasileira" que, conforme José Flávio Sombra Saraiva, "lembrava as discussões lusotropicalistas da década de 1950"[7], não houve nenhuma proposta concreta de criação de um organismo militar para defesa do Atlântico Sul até a iniciativa de Pretória de 1969. Contudo, com relação a Portugal, chama a atenção a renovada investida diplomática verificada após o Golpe de Estado de 1964 no Brasil, quando os portugueses tentaram atrair o novo governo para rever algumas atitudes que vinham sendo tomadas contra o colonialismo português nas Nações Unidas, ao mesmo tempo em que tentaram reforçar as relações entre os dois países. Nesse contexto é que se insere a idéia da comunidade luso-brasileira, em sua vertente sul-atlântica, com a idéia de que aquele oceano era um "mar luso-brasileiro", idéia que não foi comprada, nem pelos militares, nem pela diplomacia brasileira, mas que Pretória iria manter como uma de suas possibilidades na investida brasileira.

Assim como Portugal, o governo da África do Sul não teve a insensibilidade política de propor exatamente a criação de um pacto de defesa que contemplasse a assinatura de um tratado, o qual muito provavelmente viria a se tornar público e deixaria expostos os governos que dele participassem, haja vista o interesse internacional voltado para as ações do governo da República da África do Sul. Os militares e os formuladores de política externa da África do Sul se contentavam, numa postura bastante pragmática, com a implementação de uma cooperação envolvendo, especialmente, as marinhas de guerra dos países atlânticos, principalmente entre as Marinha do Brasil, da Argentina e do Uruguai.

Antes da proposta de cooperação militar com os países atlânticos, o governo sul-africano estava mais preocupado com as operações da Marinha de Guerra da ex-União Soviética nas águas do oceano Índico. Os movimentos das embarcações soviéticas eram acompanhados de perto pelos serviços de inteligência ocidentais, mas mais especialmente pela África do Sul, que temia pela segurança do seu esquema de defesa continental. As

apreensões de Pretória se voltavam contra o suporte que a esquadra soviética poderia propiciar aos movimentos guerrilheiros da África Austral e, também, pelo temor de que tal presença pudesse apressar o fim do colonialismo português, deixando mais expostas as fronteiras do país para a ação de guerrilheiros vindos do norte. Neste particular, merece menção o pensamento das lideranças sul-africanas, que mais de uma vez expressaram que o objetivo último dos soviéticos na África era a conquista da África do Sul, por meio da subversão interna, uma vez que sua posição estratégica e seus ricos recursos minerais poderiam renovar o poder da União Soviética no plano mundial.

Associando, pois, a ameaça comunista que pairava sobre o continente africano, e também sobre o seu próprio território[8], com sua necessidade de romper o isolamento internacional, o governo sul-africano primeiramente tentou convencer a Austrália e a Nova Zelândia das vantagens mútuas que poderiam advir de uma colaboração mais estreita entre os três países, sobretudo porque havia conexões que poderiam ser estabelecidas entre os aspectos militares e a conjugação de esforços no plano econômico-comercial, haja vista que os três países tinham produção e mercados similares. Em 1968, por exemplo, uma missão comercial australiana foi enviada à África do Sul, a qual foi vista por círculos políticos sul-africanos, especialmente aqueles ligados ao governo, como o primeiro passo para um entrosamento mais estreito entre os dois países, e que poderia mais tarde abranger também a Nova Zelândia.[9]

Contudo, um ano mais tarde, em 1969, quando o assunto relativo à cooperação militar envolvendo países do hemisfério sul veio à tona, o governo australiano negou qualquer tipo de associação militar com a África do Sul, tão logo surgiram as primeiras notícias de que poderia estar em andamento a formação de um sistema de cooperação militar.[10] Não logrou, portanto, a África do Sul estabelecer qualquer vínculo de natureza militar com a Austrália ou Nova Zelândia, dois países que poderiam fazer parte de algum esquema de segurança para defesa do Índico.[11]

A Marinha brasileira, contudo, encontrou no Itamaraty um ferrenho crítico da aproximação militar com a África do Sul. Com uma visão política mais abrangente, que ia muito além do tema da defesa do Atlântico Sul em seus aspectos estritamente militares e da ameaça comunista encarada quase que exclusivamente sob a ótica militar, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil via com grande preocupação os contatos que começaram a ocorrer envolvendo as duas Armadas. Por sua vez, a diplomacia sul-africana trabalhava com afinco para conseguir efetivar uma cooperação ampla, que contemplasse os interesses militares.

Foi em Simonstown, em abril de 1969, que se realizaram as conversações “informais” entre os oficiais da Marinha do Brasil e os sul-africanos. Segundo o relato enviado pela Legação brasileira, o Almirante Rocha informou ao Almirante Bierman a existência de um sistema de troca de informações entre as marinhas do Brasil, Argentina e Uruguai. De acordo

com o Almirante brasileiro, aquele sistema de cooperação visava à transmissão de informações sobre "toda a movimentação de embarcações que deixem os portos daqueles países e que trafeguem em águas territoriais e mesmo sobre as que sejam observadas em águas internacionais". Além da troca de informações entre os três países sul-americanos, os dados coletados eram retransmitidos para os Estados Unidos. Ao discutir esse assunto com Bierman, o Almirante Rocha afirmou que, caso fosse do interesse sul-africano, seria possível repassar àquele país as informações que estivessem disponíveis no Brasil. Tal gesto seria, pois, "o marco inicial para uma maior cooperação entre as marinhas dos dois países". O Almirante sul-africano recebeu com interesse a proposta brasileira. Em sua opinião, seria possível estabelecer tal sistema de cooperação dentro mesmo do Acordo de Simonstown, que previa essa troca de informações com a Grã-Bretanha, a qual, segundo ele, também retransmitia as informações, quando considerava necessário, aos Estados Unidos da América.[12]

Ainda no campo das possibilidades para a criação de um eventual sistema de cooperação entre ambas as marinhas, o Almirante brasileiro aventou a idéia de a Marinha do Brasil convidar oficiais superiores da África do Sul para realizarem cursos de aperfeiçoamento ou especialização no Brasil. O Almirante Bierman ficou de estudar a proposta com o seu oficialato, porém, nada de concreto resultou da sugestão brasileira.

Entre os assuntos discutidos em Simonstown, o que teve mais repercussão no âmbito da diplomacia brasileira foi a proposta sul-africana de que a cooperação entre as marinhas de ambos os países fosse iniciada pela troca de adidos navais, no nível de Capitão de Mar e Guerra. A dificuldade para que tal ocorresse, segundo afirmou o Almirante brasileiro a Bierman, era a necessidade de elevação do nível da missão diplomática brasileira na África do Sul de Legação para Embaixada, já que não havia adidos militares ocupando postos em missões no nível de Legação. Embora o assunto já tivesse sido discutido no Brasil, uma solução ainda não havia sido definida, ficando, pois, em aberto tal discussão.[13] Como não interessava ao Itamaraty promover a elevação da Legação, por razões de natureza política, a Marinha ficou prejudicada em sua intenção de iniciar a cooperação, sem a necessidade de que os assuntos de natureza militar passassem pelo crivo da diplomacia.

O encontro entre os oficiais da Marinha brasileira e seus colegas sul-africanos foi encerrado no dia 24 de abril. Naquele mesmo dia, o Almirante Bierman aproveitou para informar aos brasileiros que o seu governo estava estudando a viabilidade de extensão, até o Brasil, do cabo telefônico submarino que fazia a ligação Cidade do Cabo-Ilha de Ascensão-Lisboa. Caso se concretizasse tal iniciativa, esta viria a ser mais uma contribuição para o estreitamento das relações entre os dois países. Em suas últimas palavras no encontro, o Almirante Rocha, para o contentamento dos sul-africanos, afirmou que via boas possibilidades para uma cooperação naval entre o Brasil e a África do Sul "**independentemente de qualquer pacto ou acordo formais entre os dois países**".[14] [grifo do autor]

Quase concomitante à ida dos oficiais brasileiros à África do Sul, foi a visita feita ao Brasil, em "caráter particular", do Ministro das Relações Exteriores daquele país, Hilgard Muller, que esteve no Rio de Janeiro no final de março de 1969. O Ministro sul-africano veio à frente de uma missão que viajou no vôo inaugural da nova linha que passou a ligar diretamente o Rio de Janeiro a Johannesburg, da *South African Airways*. Durante sua permanência no Brasil, vários itens envolvendo as relações bilaterais foram discutidos com o Ministro das Relações Exteriores, José de Magalhães Pinto, que ofereceu jantar íntimo em homenagem ao Ministro sul-africano. Dentre os temas tratados entre ambos constava a questão da defesa do Atlântico Sul. O Ministro Muller, ao término de sua visita, seguiu para Buenos Aires e lá, certamente, também tratou a questão com os argentinos. Rapidamente, a imprensa divulgou a temática envolvida em algumas das conversações entabuladas pelo Ministro sul-africano.

Já no dia 1° de abril, um jornal da Cidade do Cabo, o **The Cape Argus**, informava aos seus leitores que o Ministro Muller havia discutido, com Emilio Van Peborgh, Ministro Interino das Relações Exteriores da Argentina – que também era Ministro da Defesa –, "a defesa do oceano Atlântico contra as forças subversivas". O artigo ainda afirmava que Muller, em conferência à imprensa no Rio de Janeiro, havia dito que era de interesse, não só para a África do Sul, mas também para as nações da costa sul-americana do Atlântico Sul, manter aquele mar a salvo da ameaça soviética.[15]

No Brasil, todavia, o artigo que mais repercutiu foi publicado no jornal **Die Oosterlig**, de Port Elizabeth. Segundo consta, Muller teria dado uma entrevista afirmando ter discutido a idéia da criação de um pacto de defesa para o Atlântico Sul com autoridades brasileiras, mais especificamente, com o Ministro Magalhães Pinto. Notícia com o mesmo teor foi divulgada radiofonicamente na África do Sul. Conforme o Ministro Jorge D'Escragnolle de Taunay, a rádio informou que o assunto foi discutido também com o Chanceler argentino sem, no entanto, se ter chegado a alguma definição, nem com a Argentina nem com o Brasil. A informação de que conversações a respeito de um Pacto do Atlântico Sul tivessem sido abordadas em Buenos Aires foi confirmada a Taunay pelo Embaixador da Argentina em Pretória, muito embora tenha ele feito a ressalva de que nada havia de fato se concretizado, tendo a questão permanecido em aberto.[16] A confirmação dada pelo Embaixador argentino evidencia que, apesar das negativas oficiais, o assunto estava, sim, colocado na agenda da política entre os três países.

A publicidade em torno do tema, contudo, só havia começado. A África do Sul era realmente objeto de atenção especial por parte da imprensa internacional, sobretudo por algumas agências de notícias que tinham todo interesse em expor as iniciativas de política externa da República da África do Sul, ainda mais em matéria militar. Assim, a imprensa portenha reproduziu um despacho da *France Presse*, segundo a qual a agência soviética *Tass*,

em telegrama de Dar-es-Salam, havia afirmado que a “África do Sul está patrocinando a idéia da criação de um pacto político-militar do Atlântico Sul” que incluiria a Argentina, Portugal e “um certo número de países latino-americanos”.[17] Obviamente, recaíram suspeitas sobre a participação do Brasil no esquema militar que a África do Sul estava a propor. E não sem razão.

Na mesma ocasião em que jornais de Buenos Aires noticiavam a aliança militar com a África do Sul, o Embaixador brasileiro acreditado naquela cidade teve um encontro com o Embaixador sul-africano. Perguntado sobre qual a posição do Brasil a respeito da questão, o Embaixador Azeredo da Silveira disse não estar em condições de responder, haja vista não ter recebido instruções. Demonstrando estar consciente da iniciativa sul-africana, o Embaixador Coaton manifestou a esperança de que os “brasileiros se juntem a nós”.[18]

Tão logo a questão do Pacto veio a púbico, os países citados pela imprensa[19] reagiram rapidamente, desmentindo qualquer participação ou mesmo qualquer iniciativa sul-africana no sentido do estabelecimento de um tratado militar para defesa do Atlântico Sul. O único Estado a não proceder assim foi Portugal. A imprensa de Buenos Aires, por exemplo, publicou um telegrama recebido da sucursal da agência *Associated Press* no Rio de Janeiro segundo o qual:

> o Ministro das Relações Exteriores, José de Magalhães Pinto, desmentiu que existia algum projeto para firmar uma aliança militar com a África do Sul em razão de que jamais se fez uma proposta em tal sentido.... O Chanceler brasileiro recordou que seu colega sul-africano, Hilgard Muller, esteve recentemente no Rio de Janeiro, mas não em visita oficial. Tampouco formulou proposta alguma. Magalhães Pinto acrescentou, sem embargo, que em almoço que ofereceu a Muller este se referiu aos problemas do Atlântico Sul, mas que nunca falou de uma aliança, como tal, mencionando apenas a identidade de interesses dos dois países em relação ao comunismo. Certamente que nos interessa manter a frota soviética, e a qualquer outra, distante do Atlântico Sul – disse Magalhães Pinto – mas Muller somente falou de um estudo sobre problemas de defesa na região e não fez qualquer proposta ao Brasil.[20]

À medida que a proposta sul-africana de criação do Pacto do Atlântico Sul alcançava a imprensa internacional, vários países africanos ficavam alarmados com a possibilidade de que tal idéia se concretizasse, criando problemas para o isolamento que pretendiam efetivar sobre o regime racista de Pretória. Portanto, de imediato, apresentaram seu protesto contra a criação de esquema que envolvesse a África do Sul. Assim, as repercussões internacionais sobre as discussões em torno do Pacto logo se fizeram notar no âmbito das Nações Unidas. Preocupado com os prejuízos que poderiam advir da vinculação do Brasil à África do Sul em matéria delicada, João Augusto de Araújo Castro, à época servindo na Missão brasileira nas Nações Unidas, esforçou-se para desmentir qualquer associação militar entre o Brasil e a África do Sul, afirmando que a visita do Ministro Muller ao Rio de Janeiro tinha um

caráter essencialmente particular e que não havia qualquer entendimento formal sobre a matéria.[21]

Seguindo instruções do Itamaraty, o Embaixador brasileiro em Washington, Mario Gibson Barboza, efetuou gestões junto ao Subsecretário de Estado norte-americano, Embaixador Charles E.Johnson, a fim de obter sua opinião sobre a propalada iniciativa sul-africana. Certamente, o Itamaraty, ao instruir Gibson Barboza a assim proceder, estava se precavendo e reunindo elementos para uma avaliação mais completa dos possíveis desdobramentos da proposta de Pretória. Indagado sobre o assunto, Johnson ponderou duas questões ao Embaixador brasileiro. Em primeiro lugar, disse que as autoridades norte-americanas não tinham "qualquer indicação a respeito de que a frota soviética possa apresentar ameaça à rota do Atlântico Sul, nem mesmo de que tenha sido observada a presença de qualquer navio de guerra russo na região", o que desqualificava, na visão dos Estados Unidos, a justificativa apresentada pelos sul-africanos – e também pela Marinha de Guerra do Brasil – de que o Atlântico Sul estava prestes a ser importunado pela presença bélica soviética. Em segundo lugar, apresentou uma visão crítica com relação ao verdadeiro objetivo da África do Sul na questão da cooperação militar, e firmemente defendida nesta tese de que o que realmente estava por detrás da idéia da criação de um Pacto do Atlântico Sul era "quebrar o isolamento em que se encontra, valendo-se da companhia de países que gozam de bom conceito na comunidade internacional, ainda que isto possa vir a custar, a esses mesmos países, certo desgaste". Tal pensamento foi amadurecido no Itamaraty e se transformou num princípio a ser adotado frente a qualquer sugestão de pacto militar envolvendo o Atlântico Sul e o Brasil, mas não sem algum desgaste em suas relações com o Ministério da Marinha.[22]

A lógica apresentada pelo Subsecretário norte-americano era bem apropriada. Observa-se nitidamente que os sul-africanos tentaram envolver os países citados na negociação do Pacto, inserindo a justificativa da ação no jogo da Guerra Fria, uma vez que tentaram se apropriar do conflito bipolar com objetivos particulares muito claros. A ameaça soviética ao Atlântico Sul (na verdade inexistente) foi utilizada como argumento para que outros países entrassem em acordo com a África do Sul para a defesa da rota do Cabo; no entanto, em termos concretos, o maior objetivo era abrir uma brecha no cerco internacional imposto ao regime do *apartheid*.

A África do Sul também tentou envolver Portugal como país a ser inserido no Pacto, além de transformá-lo num aliado de sua causa para ajudar a convencer os países da OTAN e o Brasil da necessidade da defesa do Atlântico Sul. Destarte, de Pretória, Taunay informou ao Ministério das relações Exteriores que "soube de fonte absolutamente segura" que há tempos o Ministro Muller vinha solicitando os bons ofícios da diplomacia portuguesa para dar prosseguimento às discussões da cooperação militar no Atlântico Sul.[23]

A visita que o Primeiro Ministro português, Marcelo Caetano, fez ao Brasil, em julho de 1969, reavivou a discussão do Pacto do Atlântico Sul na imprensa sul-africana. Segundo o correspondente em Lisboa do jornal da Cidade do Cabo, **Argus**, possivelmente, Caetano iria discutir a constituição do Pacto de Defesa do Atlântico Sul com as autoridades brasileiras, já que interessava a Portugal ampliar a defesa das suas colônias africanas, que naquela ocasião enfrentavam movimentos guerrilheiros lutando pela independência.[24] Um esquema de cooperação militar daquela natureza tinha tudo para interessar ao governo português, sobretudo porque desviaria as atenções com relação ao problema colonial, transferindo-o para o combate ao comunismo.

O **Sunday Times**, de Johannesburg, também publicou matéria sobre a visita de Marcelo Caetano ao Brasil fazendo sua vinculação com a defesa do Atlântico Sul. De acordo com o artigo publicado, enviado pelo correspondente em Londres, o governo português estava numa cruzada para tentar convencer as potências ocidentais no sentido de que, uma vez perdidas suas colônias, o comunismo internacional teria conquistado uma importante área estratégica ao redor da rota do Cabo. Assim, o interesse para cooperação militar era mútuo entre Portugal e a África do Sul. Por isso estavam apresentando uma proposta comum de instituir um sistema de cooperação militar, que seria iniciado com um pacto naval, a ser secundado por um sistema de comunicação aérea e pela colaboração no campo de armamentos. No entanto, no balanço geral da discussão sobre o Pacto, o correspondente do jornal avaliava como de difícil realização a idéia da cooperação militar, tendo em conta a problemática posição internacional de Pretória. Diplomatas chilenos baseados em Londres, por exemplo, afirmaram categoricamente que o seu país, embora tivesse sido consultado por Pretória, imediatamente declinou do convite. Ademais, outros países, como o Brasil e a Nova Zelândia, mostravam-se bastante céticos com a idéia, e Portugal, um dos patrocinadores do Pacto, tinha pouca expressão militar além de, como a África do Sul, ter problemas no âmbito da política internacional, principalmente relacionados ao seu sistema colonial.[25]

Outro jornal sul-africano que publicou sobre o assunto foi o **The Star**, de Johannesburg. Escrevendo a partir de Lisboa, o correspondente do jornal conseguiu elaborar uma razoável síntese das idéias no Brasil, e como tais idéias eram apreendidas em Portugal, acerca do tema da cooperação militar entre aquele país e a África do Sul. Citando o jornalista português Dutra Faria, que mantinha uma coluna diária no jornal **Diário de Notícias** e era considerado profissional com acesso direto a Marcelo Caetano, o correspondente apontava três correntes predominantes, identificadas por Dutra Faria, em entrevistas com brasileiros de três setores distintos, quais sejam: a) o Brasil não estava preparado, “militarmente ou psicologicamente” (citando as palavras de um “jovem diplomata” brasileiro) para aceitar responsabilidades fora do continente americano, pelo menos as que não correspondessem a um apelo direto das Nações Unidas; b) na visão de um oficial do Exército brasileiro, não haveria nenhuma

vantagem para o Brasil estabelecer um pacto militar com a África do Sul, embora fosse possível pensar num esquema que envolvesse Brasil e Portugal; c) um oficial da Marinha, igualmente entrevistado por Dutra Faria, tinha outra perspectiva. Na opinião dele, a cooperação com Portugal era indispensável e, ao mesmo tempo, "nós poderíamos aceitar a África do Sul, apesar de nossa antipatia com relação ao *apartheid*".[26]

O assunto da cooperação militar no Atlântico Sul foi perdendo ímpeto ao longo de 1969, com o gradativo desinteresse por parte da imprensa. Contudo, a idéia do Pacto não foi completamente abandonada, principalmente pela Marinha brasileira e pela diplomacia sul-africana. O Ministério da Marinha continuava convicto de que o Brasil teria muitas vantagens a auferir entabulando negociações com os sul-africanos. No que dizia respeito ao Ministério das Relações Exteriores, a perspectiva era justamente a oposta à da Marinha. Entendia o Itamaraty que o Brasil sairia perdendo caso optasse por cooperar militarmente com a África do Sul. Um exemplo que ilustra perfeitamente o embate entre a Marinha e o Itamaraty está relacionado com a elevação do *status* da missão diplomática brasileira na África do Sul, de Legação para Embaixada.

O governo argentino ensaiava, naquele momento, a intensificação de suas relações com a África do Sul, num contexto em que os demais países, no geral, evitavam expor publicamente pelo país. O Encarregado de Negócios do governo argentino em Pretória chegou mesmo a afirmar, em meio à celebração do 25 de Maio (Revolução de 25 de Maio de 1810, primeiro passo para a obtenção da independência nacional) na Embaixada da Argentina, que "cresciam as relações de amizade" entre o seu país e a África do Sul, haja vista a "realidade da vizinhança atlântica entre o sul da África e o da América". Um detalhe significativo sobre a declaração é que a mesma foi pronunciada perante o Ministro da Polícia sul-africana, Le Grange, pessoa com quem, como notou o diplomata brasileiro presente à cerimônia, os representantes diplomáticos procuravam não se associar.[27]

Não é de estranhar que a idéia da OTAS tenha passado a ser um elemento de desconfiança permanente em qualquer assunto no campo militar, relacionado à África do Sul e países da América do Sul, apesar de na prática a sua viabilização ter ficado comprometida no final dos anos 1960 com a negativa brasileira e com a falta de estímulos por parte de Washington e Londres, que não viam com bons olhos a projeção militar de países do hemisfério sul.

Assim, os ensaios de aproximação que se verificaram entre os países latino-americanos, que estavam sob governos ditatoriais entre o final dos anos 1970 e início dos 1980, ensejaram, seja de forma induzida, seja por suposição, toda sorte de especulação sobre o andamento de conversações ou mesmo de planos de implementação da OTAS.

Os informes processados em Moscou relativos à criação de um tratado militar no Atlântico Sul tinham, todavia, sua lógica. No início da década de 1980, as relações entre a

África do Sul e vários países latino-americanos atravessaram uma fase de aproximação, com freqüentes trocas de visitas, sobretudo no âmbito militar. O Paraguai, por exemplo, não foi o único e nem o mais importante dos países latino-americanos a se aproximar da África do Sul. A Bolívia, embora um país reconhecidamente limitado em recursos, também designou, quase que concomitante ao Chile, um Encarregado de Negócios para ocupar sua Embaixada em Pretória, anuindo ao apelo e às perspectivas de investimentos sul-africanos que se descortinavam para o governo de La Paz como resultado de uma aproximação política.[28] O Chile, no entanto, governado pelo General Pinochet, foi provavelmente o Estado que mais estava afinado com Pretória no alvorecer da década de 1980.

Em Santiago, em 1980, apresentou credenciais ao General Pinochet o primeiro embaixador sul-africano residente no Chile, não por acaso um militar: o Tenente-General John Raymond Dutton. Sua posse foi acompanhada do anúncio de que a África do Sul estaria disposta a compartilhar tecnologia do setor minerador desenvolvida por técnicos sul-africanos e que poderiam ter aplicação imediata em empreendimentos chilenos, além de acentuar o aumento expressivo do comércio entre ambos os países, cujo crescimento das trocas havia sido de aproximadamente 400% "nos últimos anos". A Embaixada brasileira em Santiago ainda acrescentou que a designação do Embaixador sul-africano foi vista por alguns setores sociais do Chile como "o reflexo da intenção chilena de implementar uma maior cooperação militar entre os dois países".[29]

Os governos chileno e sul-africano deram seqüência aos planos de aproximação e maior entrosamento entre os setores militares, embora não se deva atribuir à OTAS a motivação principal dessa iniciativa.

## DO MILITARISMO À COOPERAÇÃO: A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)

No início da década de 1980, uma série de fatores convergiu para sepultar em definitivo a idéia da criação de um Pacto Naval no Atlântico Sul. A Guerra das Malvinas, com todas as suas conseqüências para a política exterior da Argentina, retirou da África do Sul o único país que, além do Brasil, possuía a capacidade naval mínima requerida numa iniciativa dessa envergadura. O Brasil, por sua vez, apresentou a proposta da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), logo abraçada por diversos países africanos, cujo objetivo principal era justamente o contrário do proposto por Pretória.

Ademais, ao longo daquela década muitas foram as mudanças na política internacional e regional. No que diz respeito aos países do Cone Sul, todos voltaram gradativamente à democracia, pondo fim a um longo e conturbado ciclo militar. Na região da África Austral, o fato mais espetacular foi a derrocada do regime do *apartheid* na África do Sul e a subseqüente reviravolta em todo o contexto político regional.

Uma vez livres do regime racista sul-africano, uma das principais fontes de desestabilização de toda a África Austral, prospectos de paz e cooperação fizeram-se sentir de imediato. Moçambique, Namíbia, Zimbabwe, Zâmbia e Angola puderam respirar aliviados e esperançosos. A ascensão ao poder por parte do Congresso Nacional Africano significou o início de uma nova era não somente para a África do Sul mas também para toda a África Austral. Assim, a África do Sul passou quase que automaticamente de inimiga número um dos países africanos para uma posição de aliada estratégica, um país que tinha credenciais para se transformar em líder político e zona econômica essencial para promover a retomada do crescimento econômico dos países do bloco da África Austral.

Em sua abertura extracontinental, a verdadeira situação de caos econômico e social que parece não ter fim no continente africano, salvo poucas exceções, é um dos fatores que mais colaboram para que a África do Sul, já como espécie de líder regional, buscasse alternativas estratégicas para tentar manter a sua economia e a de parte da região conectadas com o mundo exterior.

Desta forma, há movimentos de Pretória que buscam associações ou acordos comerciais com a União Européia, com os Estados Unidos, com a Ásia-Pacífico, com países banhados pelo oceano Índico (no que resultou a criação, em março de 1997, da "Associação dos Países da Margem do Índico" – *Indian Ocean Rim* – [30] e, também, com a América Latina, não sem propósito enumerada em último lugar), tendo no Brasil a porta de entrada para uma eventual associação com o Mercosul, ou mesmo para a criação de uma Associação do Atlântico Sul, que poderia ser elaborada nos moldes da celebrada com os países da margem do Índico, inclusive aproveitando-se da estrutura já em funcionamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).[31]

No âmbito das Nações Unidas, no que diz respeito a uma concertação política entre a África do Sul/África Austral-Cone Sul da América Latina, há pontos convergentes. As duas regiões têm interesses semelhantes e perspectivas próximas relativas à ordem mundial e temas da agenda internacional, como desarmamento (os países de ambas regiões se comprometeram internacionalmente a não desenvolver programas nucleares com fins militares), reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e reestruturação da própria Organização, operações de paz (o Brasil já participou de missões de paz das Nações Unidas em Angola e Moçambique; ou seja, diretamente na região da África Austral), cooperação voltada para a temática do meio ambiente (como preservação de recursos hídricos, manejo de flora e fauna, conservação de florestas, etc.) e combate ao crime organizado, um fenômeno internacional que se acirrou com o processo de globalização e vem afetando consideravelmente as economias dos dois países, os quais não possuem estruturas adequadas para fazer frente à sofisticação das máfias globalizadas.

Existem também outras iniciativas no campo da cooperação bilateral que poderiam ser aproveitadas mutuamente. Em setores como a agricultura e recursos humanos, por

exemplo, já existem projetos em andamento.[32] Assim, delineia-se um quadro positivo para as duas regiões, haja vista que a natureza da cooperação bilateral pode ser estabelecida em bases igualitárias, num genuíno exercício de cooperação sul-sul, sem os esquemas tradicionais de dependência que se verificam nas relações norte-sul, até mesmo quando esta se apresenta com a roupagem da cooperação.

## Notas

1 Alguns autores situam em 1976/1977 a iniciativa sul-africana de criação da OTAS. Contudo, a documentação pesquisada não deixa dúvidas de que a fase mais intensa na tentativa de criação do Pacto foi em 1969. Cf. CASTRO, Terezinha de. O Atlântico Sul: contexto regional. **Defesa Nacional**, n. 714, 1984, p. 91-109; MANDUCA, Paulo César S. As relações Brasil-África do Sul. Campinas: Unicamp, 1995, Dissertação de Mestrado; DECUADRA, Daniel Rötulo. Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990). Rio de Janeiro: PUC, 1991. Dissertação de Mestrado.

2 Despacho do Ministro das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares, para o Presidente da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1956. Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AMRE), Circulares, Despachos, Exposição de Motivos, Avisos, Notas. ACE, caixa 61, 1946-1957. Secreto.

3 Sigla em inglês equivalente à OTAS (SATO – *South Atlantic Treaty Organization*). O Aviso n. 2835 do Ministério da Marinha, está citado, parcialmente, no supracitado Despacho do Ministro das Relações Exteriores ao Presidente da República.

4 Despacho do Ministro das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares, para o Presidente da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1956. AMRE, Circulares, Despachos, Exposição de Motivos, Avisos, Notas. ACE, caixa 61, 1946-1957. Secreto.

5 *Idem*.

6 *Ibidem*. A inclusão do Paraguai nas discussões sobre o Atlântico Sul insere-se no quadro da rivalidade entre o Brasil e a Argentina, uma vez que o Brasil buscava atraí-lo para sua órbita de influência. JID são as iniciais de 'Junta Interamericana de Defesa', instituição criada para promover a harmonização das políticas de defesa do continente americano.

7 SARAIVA, José Flávio S. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 98.

8 A ameaça de infiltração comunista na República da África do Sul era vista como factível não só pelo governo sul-africano, mas também por diversos órgãos da imprensa nacional (sul-africana) e internacional. Em linhas gerais, segundo os adeptos da teoria de que a África do Sul era o derradeiro objetivo de Moscou no continente africano, a argumentação repousava nos seguintes aspectos: a) que a África do Sul possuía uma posição estratégica extremamente relevante, com o virtual domínio da rota do Cabo e controle ou possibilidade de fácil acesso sobre importantes territórios da África Austral, como os então protetorados britânicos da Bechuanalândia (atual Botswana), Basutolândia (atual Lesoto)

e Suazilândia, assim como com relação à Rodésia (atual Zimbabwe), Zâmbia, Malawi, Moçambique e também sobre o Sudoeste Africano (atual Namíbia), à época um território sob controle da própria África do Sul; b) a existência de importantes reservas minerais, sendo que, uma vez sob domínio comunista, a produção de alguns desses minerais estaria quase que sob controle exclusivo da União Soviética. O assunto foi também abordado pela Legação do Brasil na África do Sul. Ver: Ofício n° 170, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Ministro Plenipotenciário do Brasil na África do Sul, para Juracy de Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Cidade do Cabo, 26 de agosto de 1966. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, ACE, caixa 83, 1954-1971. Confidencial.

9 Cf. Naval, Trade Pact with Australia. **South African Financial Gazette**. Cópia do artigo está anexado no Ofício n. 127, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Ministro Plenipotenciário do Brasil na África do Sul, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 12 de setembro de 1968. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Junho/Dezembro de 1968. Ostensivo.

10 Ofício n. 109, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Ministro Plenipotenciário do Brasil na África do Sul, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 25 de julho de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Tomo 1, Janeiro/Julho de 1969. Ostensivo.

11 Apesar da negativa australiana, em dezembro de 1968, três navios da Marinha de Guerra da África do Sul visitaram os portos australianos de Fremantle, Sydney e Melbourne, constituindo-se no maior esquadrão de navios da Armada sul-africana a visitar a Austrália. Eram os mesmos navios que visitaram a Argentina durante aquele ano. Cf. Carta-Telegrama n. 90, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Legação do Brasil na África do Sul, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 25 de dezembro de 1968. AMRE, 920 (64b) (00) – Relações Políticas e Diplomáticas – União Sul-Africana/Universo. Confidencial.

12 *Idem*.

13 Carta Telegrama n. 34, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Ministro Plenipotenciário do Brasil na África do Sul, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Cidade do Cabo, 24 de abril de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos e Expedidos, 1969-1970, caixa 11. Secreto.

14 *Idem*. Cf. também: Telegrama n° 47, de Jorge D'Escragnolle Taunay, Ministro Plenipotenciário do Brasil na África do Sul, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 29 de abril de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos e Expedidos, 1969-1970, caixa 11. Secreto. O destaque se deve ao fato de que esta era justamente a opinião dos sul-africanos a respeito da formalização de um acordo de cooperação militar entre as duas Armadas. Conscientes das limitações de ordem política no campo internacional que tolhiam suas possibilidades de atuação, os sul-africanos não se importavam excessivamente com a assinatura formal de tratados internacionais para que os seus acordos de cooperação fossem efetivados. Aceitavam, pragmaticamente, a cooperação pura e simples, desde que, naturalmente, os seus objetivos fossem alcançados. Ademais, acreditavam que, uma vez iniciada a cooperação, tudo conspiraria para que os laços criados fossem aprofundados ao longo dos anos.

15 Atlantic Ocean Defense Discussed. **The Cape Argus**, Cidade do Cabo, 01/04/1969. O artigo está anexado ao Ofício n°59, da Legação do Brasil na África do Sul, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Cidade do Cabo, 2 de abril de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Tomo 1, Janeiro/Julho de 1969. Ostensivo.

16 Telegrama n. 35, de Jorge D'Escragnolle Taunay, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 13 de abril de 1969. AMRE, MDB, Ofícios Recebidos e Expedidos, 1969-1970, caixa 11. Secreto.

17 Telegrama n. 350, de Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Embaixador do Brasil em Buenos Aires, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Buenos Aires, 9 de abril de 1969. AMRE, 920.(42) (00) – Relações Políticas e Diplomáticas – Castanhos de (62c) a (81b), 1967-1969. Confidencial.

18 O Embaixador sul-africano também confirmou a Azeredo da Silveira que, de fato, houve manobras navais conjuntas entre as marinhas da África do Sul e da Argentina em 1967. Telegrama n. 361, de Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Embaixador do Brasil em Buenos Aires, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Buenos Aires, 10 de abril de 1969. AMRE, 920.(42) (00) – Relações Políticas e Diplomáticas – Castanhos de (62c) a (81b), 1967-1969. Confidencial (Urgente).

19 A citação dos países envolvidos na criação do Pacto variou ao longo dos meses, em 1969. Alguns países são citados em alguns jornais e outros não. A Legação do Brasil em Pretória informou ao Itamaraty que os seguintes países foram mencionados na imprensa sul-africana como "possíveis e eventuais aliados da África do Sul num, também eventual, Pacto do Atlântico Sul": Argentina, Austrália, Brasil, Malgaxe, Nova Zelândia e Portugal. Observe-se que, na América do Sul, eventualmente são citados, ainda, o Chile e o Uruguai. Cf. Ofício n° 103, da Legação do Brasil na África do Sul, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 18 de julho de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Tomo 1, Janeiro/Julho de 1969. Ostensivo.

20 *Idem*. O telegrama reproduz a nota da *Associated Press*. O desmentido do Chanceler brasileiro também foi abordado em despacho telegráfico enviado à Legação brasileira na África do Sul. Ver: Telegrama, sem n., da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, para BRASLEG Pretória (Legação Brasileira). Rio de Janeiro, 14 de abril de 1969. AMRE, 920.(42) (00) – Relações Políticas e Diplomáticas – Castanhos de (62c) a (81b), 1967-1969. Confidencial.

21 Telegrama n. 366, de João Augusto Araújo Castro, Missão do Brasil junto às Nações Unidas, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Nova York, 13 de abril de 1969. AMRE, 900.1 (00) – Política Internacional – Castanhos de 42 a 44, caixa SL LXXXVIII. Secreto.

22 Telegrama n. 666, de Mario Gibson Alves Barboza, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Washington, 16 de abril de 1969. AMRE, 900.1 (00) – Política Internacional – Castanhos de 51 a 98, caixa SL LXXXVIII. Secreto-Urgente.

23 Telegrama n. 45, de Jorge D'Escragnolle Taunay, para Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Pretória, 23 de abril de 1969. AMRE, 631 (00) – Manobras Navais – caixa SL LXXI. Secreto.

24 Caetano to moot a South Atlantic pact? **Argus**, Cidade do Cabo. O artigo está anexado ao Ofício n. 106, da Legação do Brasil em Pretória, para a Secretaria de Estado da Relações Exteriores. Pretória, 23 de julho de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Tomo 1, Janeiro/Julho de 1969. Ostensivo. (Não há referência com relação à data de publicação).

25 Little headway for S. A.'s defence pact drive – Chile says no. **Sunday Times**, Johannesburg. O artigo está anexado no Ofício supracitado.

[26] S. Atlantic pact – more viewpoints. **The Star**, Johannesburg. Artigo anexado ao Ofício n. 108, da Legação do Brasil em Pretória, para a Secretaria de Estado da Relações Exteriores. Pretória, 25 de julho de 1969. AMRE, MDB, Pretória, Ofícios Recebidos, Tomo 1, Janeiro/Julho de 1969. Ostensivo.

[27] Telegrama n. 129, de Paulo A. Pereira Pinto, Embaixada do Brasil em Pretória, para Exteriores. Pretória, 26 de maio de 1981. AMRE, 900 (A-30) (NN) – Relações Políticas – África do Sul/Universo, 01/01/1981 a 31/12/1984. Confidencial.

[28] Telegrama n. 306, de Paulo A. Pereira Pinto, Embaixada do Brasil em Pretória, para Exteriores. Pretória, 14 de dezembro de 1981. AMRE, 900 (A-30) (NN) – Relações Políticas – África do Sul/Universo, 01/01/1981 a 31/12/1984. Confidencial.

[29] Telegrama n. 710, de Exteriores, para Delegação Brasileira nas Nações Unidas (DELBRASONU). Brasília, 04 de agosto de 1981. AMRE, 900 (A-30) (NN) – Relações Políticas – África do Sul/Universo, 01/01/1981 a 31/12/1984. Confidencial.

[30] A propósito da participação da África do Sul na Associação dos Países da Margem do Índico, ver: BURROWS, David. South Africa's Role in the Indian Ocean Rim Initiative. In: **South Africa Yearbook of International Affairs**, 1997, p.169-178.

[31] Essa idéia já foi defendida por alguns intelectuais sul-africanos, mas aparentemente não empolgou a diplomacia da África do Sul. Ver: BROEKMAN, David O. A South Atlantic Rim Association: from a notion to a reality? **UNISA Latin American Report**. 14 (2) July-December, 1998, p.4-20. STAHL, Heinz-Michael. Prospects for co-operation between SADC and Latin American trade blocs. **UNISA Latin American Report**. 14 (2) July-December, 1998, p.21-27.

[32] A EMBRAPA e o *Agricultural Research Council* assinaram em 1992 um "Memorando de Entendimento" visando à troca de técnicos entre os dois países. Interessa aos sul-africanos o conhecimento brasileiro no setor de produção de sucos de frutas. O Brasil, por sua vez, tem interesse na tecnologia sul-africana de irrigação por gotejamento, na produção de uvas e vinhos e criação de animais adaptados a climas semi-áridos.

# GILBERTO FREYRE E A IMAGEM DO BRASIL NO MUNDO

**Hugo Rogélio Suppo***

## Resumo

Este artigo analisa o papel desempenhado por Gilberto Freyre na montagem da diplomacia cultural que orientou a política externa brasileira entre 1930 e 1970, sobretudo na América Latina e na África. A diplomacia cultural, idealizadora da civilização nacional, tinha por objetivo a criação de áreas de influência brasileira. Enfim, chama-se a atenção para os custos políticos do abandono do discurso culturalista nas estratégias atuais do Itamaraty no âmbito da CPLP.

## Abstract

*This article analyzes the role played by Gilberto Freyre in the construction of the cultural diplomacy that oriented Brazilian foreign policy between 1930 and 1970, especially towards Latin America and Africa. Cultural diplomacy, which idealized the national civilization, had the objective of creating areas of Brazilian influence. In its final considerations, the article calls attention to the political costs of the abandonment of the culturalist discourse in current Itamaraty (Ministry of Foreign Affairs) strategies within the CPLP.*

## Introdução

Os especialistas em Relações Internacionais ampliaram, desde os anos setenta, o seu campo de pesquisa, redimensionando suas análises e reflexões para além das simples relações interestatais. Nos tempos de mudança nos quais foi gestada a nova ordem internacional, outros atores e processos impuseram sua presença, determinando novas abordagens e perspectivas no tratamento das questões internacionais. Nesse contexto, as relações culturais ganharam visibilidade.

No plano internacional, observa-se uma tendência ao multiculturalismo, reforçada pelos processos de modernização, de globalização e de integração econômica regional. Observa-se, igualmente, uma certa democratização dos assuntos internacionais ou de política externa, antes reservados apenas aos agentes diretamente envolvidos e, atualmente, cada vez mais, ao alcance dos estudiosos e pesquisadores acadêmicos. Há, também, uma redefinição do campo das relações internacionais, não mais circunscrito às relações interestatais, o que ampliou o leque de possibilidades de pesquisas multiplicando seus temas. Há, por último, o reconhecimento da autoridade dos trabalhos acadêmicos produzidos em novas áreas nas últimas décadas e o reconhecimento da utilidade dos mesmos para as políticas externas dos países.

Por outro lado, os efeitos do desenvolvimento da indústria cultural (uniformização, aumento da chamada dependência cultural dos países sub-desenvolvidos, concentração da produção em detrimento dos pequenos centros de criação etc) exigem uma estratégia que considere, ao mesmo tempo, a defesa da identidade cultural nacional e do pluralismo cultural.

Rev. Cena Int. 5 (2): 40-58 [2003]

* Doutor em História das Relações Internacionais, Universidade de Paris-La Sorbonne. Professor visitante na UERJ.

A problemática da *política cultural* ou da *ação cultural* é, em consequência, cada vez mais considerada no âmbito do estudo das relações internacionais como questão-chave para explicar a complexidade das mesmas.

Entretanto, a dimensão cultural é um tema praticamente ausente nos estudos brasileiros de Relações Internacionais. No Brasil, nota Amado Cervo, nunca se conferiu ao "elemento psicossocial ou cultural" a importância necessária, preferindo-se desenvolver estudos mais típicos de um país do terceiro-mundo: "as relações existentes entre política internacional e dominação ou dependência internacional, entre política internacional e estágios diferenciados de desenvolvimento".[1]

Dessa forma, os temas dominantes foram o estudo das fronteiras, a política exterior da República Velha, o papel das elites e do Parlamento, as relações econômicas com o exterior, a dimensão internacional da questão amazônica, as relações com a África e com a Itália.[2] Somente alguns trabalhos publicados nos anos 1990 e injustamente esquecidos na lista acima, preparada pelo professor Amado Cervo, integraram a dimensão cultural. Por exemplo, os trabalhos de Gerson Moura[3], Mônica Hertz[4] e José Flávio Sombra Saraiva que, em seus estudos sobre as relações Brasil-África, coloca o discurso culturalista no cerne da elaboração de uma política brasileira para o continente africano[5].

## A construção de uma certa imagem do Brasil no mundo

Em seminário organizado pelo Itamaraty, em abril de 1988, sobre "Relações Culturais e Política Externa", foi constatado que a pluralidade cultural brasileira dificultava a montagem de uma política cultural. Qual seria a imagem do Brasil a ser difundida no exterior? O Brasil, conclui laconicamente o documento final, "não possui de antemão nenhuma imagem a incentivar ou a combater. Não há um 'postulado' que possa orientar a diplomacia cultural brasileira".[6]

Entretanto, essa visão pessimista sobre o capital cultural brasileiro nem sempre predominou entre os *policy makers* do Itamaraty. Em trabalho anterior[7], demostrou-se como o Estado e as elites brasileiras haviam, nos anos 1930, montado os mecanismos da propaganda cultural brasileira no exterior em consonância com os mecanismos de propaganda interna do regime. Nas páginas seguintes analisaremos o processo de elaboração de uma certa imagem do Brasil e o papel que nele desempenhou Gilberto Freyre.

Segundo Lúcia Lippi Oliveira, o Estado Novo desenvolve um verdadeiro projeto cultural de construção de uma identidade nacional, alicerçada nos modelos culturais regionais, "fazendo-os conviver em um novo projeto ufanista de Brasil". O regime, que se autodefine como "novo" e "nacional", pretende não só modernizar o país, mas também revelar e defender as "verdadeiras raízes da nacionalidade". Nesse sentido, os valores tradicionais presentes nos temas regionais são resgatados.

Na procura da "'melhor' experiência histórico-social-regional" que fundamente o projeto político nacional de brasilidade, conclui Lúcia Lippi Oliveira, três modelos são disponíveis. Cassiano Ricardo oferece como modelo o "São Paulo das bandeiras"; Gilberto Freyre, o "Pernambuco da cana-de-açúcar, da 'casa-grande e senzala'", e Alceu Amoroso Lima, a "alma" da sociedade mineira. Na realidade, para o regime, a identidade nacional é fruto da síntese entre o "homem cordial", o "luso-tropicalismo" e a "mineiridade".[8]

Porém, desses três modelos, fundamentados respectivamente nas sociedades bandeirante, nordestina e mineira, é o de Gilberto Freyre o único que pode apresentar, para os olhos do outro, do estrangeiro, valores que evidenciam a originalidade da civilização brasileira.

Os valores da "alma" mineira ("o espírito da família, o cavalheirismo, a hospitalidade, a fidelidade à palavra, o desinteresse financeiro, a simplicidade de vida, o sentimento do respeito"), e os valores dos bandeirantes paulistas ("espírito de aventura e a aptidão para o trabalho") se prestam para valorizar o trabalho e o trabalhador, uma das preocupações centrais do Estado Novo. Entretanto, esses valores podem ser encontrados também em outras civilizações. Ao contrário, o luso-tropicalismo, inventado por Gilberto Freyre, postula a existência de um novo e original tipo de civilização, fruto da miscigenação.[9]

## Gilberto Freyre, o ideólogo

O próprio Gilberto Freyre assente com a instrumentalização de suas idéias para fins de propaganda no exterior pelo Estado Novo. Compartilha as críticas que Vargas fazia ao preconceito antiportuguês que dominava as análises sobre a colonização e a história da formação social brasileira, considerando que a tradição portuguesa e cristã faziam parte dos "interesses essenciais do Brasil". Freyre considera o Brasil "a parte mais viva e mais destacada do mundo que o português criou com elementos principalmente europeus e cristãos", por meio de "vasta miscegenação e de larga interpenetração de culturas. Inclusive a interpenetração de línguas e de religiões".[10] Para Freyre, o Brasil estava se tornando o país "líder de todos os povos de fala portuguesa", além de se afirmar cada vez mais como um centro intelectual, artístico e científico. E propõe a criação de duas federações, onde o Brasil teria papel de destaque: a dos países de fala portuguesa e a pan-americana ou interamericana. Futuramente uma federação atlântica poderia englobar as duas.[11]

A colaboração de Gilberto Freyre far-se-á por intermédio do próprio Getúlio Vargas e, sobretudo, de Gustavo Capanema que, nos 11 anos em que ficou à frente do Ministério da Educação e da Saúde como administrador, ideólogo e mecenas cultural, transforma a cultura nacional em "negócio oficial"[12]. Para tal, Capanema se cercará de intelectuais brasileiros e estrangeiros. Desde cedo, ele está interessado em difundir a cultura nacional no exterior

para acabar com o isolamento intelectual do Brasil e sua imagem de povo atrasado. Empenha-se em desenvolver uma "ampla e intensa campanha de propaganda e cooperação intelectual"[13], inspirando-se nos modelos de propaganda da Itália, da Rússia, da Alemanha e de Portugal.

Para Capanema, entretanto, o Serviço de Cooperação Intelectual já existente no Itamaraty era "insuficiente para atender essa necessidade imperiosa de mostrar a verdadeira imagem do Brasil", que, freqüentemente, era qualificado, "erroneamente", na Europa, como país "ibero-americano"[14]. O Ministério da Educação e Saúde propôs, então, em 1936, um vasto "Programa moderno e prático de propaganda cultural do Brasil no estrangeiro", por meio da criação de um Serviço de Cooperação Intelectual. Nesse programa de trabalho, 28 pontos são elaborados, tendo em vista, entre outras coisas: o incentivo ao intercâmbio de professores, técnicos, intelectuais e artistas brasileiros e estrangeiros; a revisão de livros de História e Geografía dos principais países do mundo a fim de se introduzir uma imagem completa e exata do Brasil; a criação de bolsas de estudos para estudantes brasileiros no estrangeiro; a subvenção de revistas no estrangeiro visando a publicação de trabalhos sobre o Brasil; a criação de cadeiras de literatura brasileira em todas as universidades importantes da Europa e da América; a organização de congressos científicos internacionais, etc.[15] Além de tais ações, o Ministério da Educação subvencionava, em função de considerações geopolíticas, quatro Institutos : o Franco-Brasileiro de Alta Cultura Científica e Literária, o Luso-Brasileiro de Alta Cultura, o Ítalo-Brasileiro de Alta Cultura e o Teuto-Brasileiro.[16]

É importante lembrar que as atividades de tais Institutos eram totalmente organizadas em função das orientações do governo. Por exemplo, o tema dos cursos ali organizados deviam ser obrigatoriamente inéditos, ou, se eram temas já vulgarizados, deviam ser tratados criticamente. As questões referentes à religião e as críticas contra a ordem interna ou contra os interesses internacionais do Brasil deviam ser evitadas.[17]

Em junho de 1937, por decisão de Vargas e Capanema, o Brasil participa do I Congresso da História da Expansão Portuguesa no Mundo, realizado em Portugal. A delegação brasileira foi composta de vários intelectuais, entre os quais Gilberto Freyre. Capanema quis aproveitar a ida desses intelectuais a Portugal para que pesquisassem documentos referentes à Historia do Brasil. Gilberto Freyre ministraria um curso patrocinado pelo Instituto Luso Brasileiro de Alta Cultura e faria conferências na Universidade de Londres (King's College)[18]. O Ministério da Educação publicou essas conferências[19] em 1940, sob o título de "O mundo que o Português criou: aspectos das relações sociais e de cultura do Brasil com Portugal e as colônias portuguesas". No prefácio da obra, Freyre definiu claramente os objetivos que marcariam doravante sua luta pela independência cultural do Brasil:

> Ao sugerir a defesa da cultura luso-brasileira como essencial ao nosso desenvolvimento autônomo em face de qualquer imperialismo de cultura – o imperialismo econômico seria, por

inclusão, um imperialismo de cultura – que possa nos ameaçar em futuro próximo (seja esse imperialismo europeu, asiático, ou americano), não é nenhum nacionalismo estreito ou jacobinismo ranzinza que advogo. Nenhum jacobinismo ouriçado contra tudo que for influência ou ação cultural, que venha dar a nossa vida e a nossa paisagem cores diversas das tradicionais, das luso-brasileiras.

Ao contrário: creio que a nossa tradição pode enriquecer-se, e muito, no contacto com as culturas trazidas pelos imigrantes alemães, italianos, poloneses, espanhóis, húngaros, japoneses, judeus. (...) Esse primado da cultura de origem principalmente portuguesa no Brasil: o primado da língua – a língua portuguesa enriquecida, como aliás aquele bloco, inteiro de cultura, pelo que já assimilou do indígena, do africano, do holandês, do espanhol, do francês – não deve nunca significar exclusividade. Aliás está dentro da tradição portuguesa no Brasil como no Oriente e na própria África a tendência para assimilar elementos estranhos. (...) O critério histórico é o da formação luso-brasileira. O que for hostil a essa formação é contrário aos interesses essenciais do Brasil.[20]

Gilberto Freyre se considera um continuador da obra do historiador-diplomata Oliveira Lima. Freyre considera Oliveira Lima como o modelo de intelectual e de "patriota", a quem admira desde sua adolescência. Oliveira Lima teria colocado a serviço do país, ademais de seus dotes diplomáticos como embaixador do Brasil, suas qualidades intelectuais difundindo a cultura brasileira.[21] Sua influência teria sido fundamental na nova orientação da política externa brasileira num momento em que as questões de fronteiras tinham quase todas sido resolvidas pelo barão do Rio Branco. Nasce com ele, afirma Gilberto Freyre, a *diplomacia cultural*:

Em assuntos de diplomacia cultural, chegou a ser um pioneiro de formas modernas dessa espécie de diplomacia. Como exemplos da ação de Oliveira Lima, nesse setor " a diplomacia cultural " a favor de valores do seu e nosso país, recordem-se " de passagem " suas conferências, no estrangeiro, sobre o Padre José Maurício e sobre Machado de Assis; seus discursos na Royal Society of Literature, de Londres, na Bélgica, na Argentina e em clubes literários do Japão, sobre as letras e as artes brasileiras; seus artigos em La Revue e em La Prensa. O compositor mulato José Maurício foi objeto do seu grande e contagioso entusiasmo de revelador da cultura brasileira a europeus, a americanos e a orientais. É pena não ter sido seguido, com igual vigor, por nenhum dos seus sucessores em postos diplomáticos importantes " nem por nenhum sucessor do Barão de Rio Branco.[22]

Gilberto Freyre, verdadeiro defensor da independência cultural brasileira, considera que o sucesso da miscigenação brasileira, num mundo dominado pelos problemas de raça e de cultura, deveria ser explorada para melhorar a imagem do país no plano internacional, como já o era feito com "a música de Vila-Lobos, a arquitetura de Niemeyer, a jurisprudência de Teixeira de Freitas, o internacionalismo politicamente igualitário de Ruy Barbosa, a técnica aeronáutica

de Santos Dumont."[23] Num mundo crescentemente interdependente, onde as relações interculturais, interraciais e interregionais são determinantes, a questão da miscigenação aparece como a grande contribuição do Brasil ao mundo. A cultura brasileira é única, não é nem fruto da integração, nem da assimilação, nem mesmo da dominação, mas de um processo de "interpenetração".[24]

A visão de Gilberto Freyre sobre o Brasil é idealizada e otimista:

> (...) dinâmicamente interregional, interracial e intercultural – um país de considerável miscigenação, de intensa interpenetração entre as culturas que formam sua civilização nacional e de constante mobilidade, quer horizontal, de região para região, quer vertical, de classe para classe e até de raça para raça, entre os grupos que constituem sua população, não significa que faltem ao seu conjunto predominâncias regionalmente diversas de atividade econômica, de composição étnica e de vida cultural. Tais predominâncias existem dando ao conjunto características plurais. (...) uma democracia étnica ou racial ainda imperfeita, mas já consideravelmente adiantada. O mesmo é certo das classes, entre nós: não são rígidas.[25]

Gilberto Freyre pretende sistematizar seus estudos sobre o que ele chama de "tropicologia", uma verdadeira revolução na forma de analisar esse "novo mundo nos trópicos", até então considerada somente de perspectivas dominadas por um "certo imperialismo sociológico de origem européia ou anglo-americana"[26]. A tropicologia possuiria duas vertentes: a "Hispanotropicologia" e a "Lusotropicologia", esta última considerada uma "possível sub-ciência"[27] sobre o desenvolvimento nos trópicos de uma civilização de origem portuguesa. Os hispano-cristãos e os luso-cristãos, nos trópicos, criaram, respectivamente, as civilizações hispano-tropicais e luso-tropicais. O Brasil ocuparia nesse contexto uma posição privilegiada porque ele seria "duplamente hispânico", pela herança portuguesa e pela presença dos próprios imigrantes hispânicos.[28] São evidentes as implicações políticas dessas análises que colocam o Brasil como o interlocutor privilegiado de toda a América do Sul.

## A diplomacia cultural na América do Sul

A partir de 1937, a amizade entre Capanema e Freyre se consolida[29] na luta que compartilham para dotar o Brasil de uma política externa cultural. Quando Capanema decide elaborar uma política cultural específica para a América do Sul, novamente Freyre será um colaborador essencial. Capanema considera que as nações da região mal se conhecem:

> Os cientistas, os escritores, os poetas, os artistas de um país não são conhecidos dos outros países, senão de uma maneira vaga e incompleta.

> Daí resulta que os intelectuais sul-americanos não se beneficiam uns aos outros. As culturas nacionais não se aproximam, de modo que cada qual possa exercer viva e durável influência sobre os demais, resultando desse entrechoque um grande enriquecimento intelectual para todo o continente.[30]

Capanema tencionava organizar, “de modo permanente e metódico”, o intercâmbio cultural dos países da América do Sul por meio da criação de um orgão coordenador, de caráter internacional, que funcionasse como um centro de estudos sul-americanos:

> A este centro caberia a função de divulgar a produção intelectual de cada país do continente, a antiga e a moderna, por todos os demais países, por esta forma, as visitas de missões culturais, que passariam a ser feitas com frequência, e de maneira racional, isto é, sem surpresas, sem espantos, sem revelações, de parte a parte, mas como uma oportunidade para a realização de grandes e seguros trabalhos intelectuais.[31]

É nesse contexto que, por determinação do presidente Vargas, Gilberto Freyre será enviado em viagem de estudo à Argentina, Paraguai e Uruguai. Visitaria esses países entre dezembro de 1941 e fevereiro de 1942 para observar suas condições de vida intelectual e universitária. Gilberto Freyre aceita a proposta do Ministro Capanema de desempenhar essa “missão” de “observador cultural” com o objetivo de inaugurar o que ele chama de “inteligente interamericanismo cultural”.[32]

Na Argentina desenvolve intensa atividade. Escreve uma série de artigos no jornal **La Nación**, sendo os títulos dos dois primeiros bastante sugestivos: “Inter-americano” e “Americanismo e hispanismo”; escreve, a pedido de Ricardo Levene, presidente da Academia Nacional de História da República Argentina, um artigo para o primeiro número da **Revista de Sociologia**, da Universidade Nacional, e publica em espanhol sua conferência sobre a cultura luso-brasileira. Por outro lado, lança as bases da futura publicação em Buenos Aires de um boletim bibliográfico brasileiro[33].

O Paraguai chama a atenção do sociólogo por ter, como o Brasil, uma origem ameríndia. Ele escreve a Capanema:

> Nós somos, dos grandes povos da América do Sul, e, ao lado do México, o menos europeu e, essencialmente, o menos colonial na sua cultura e por conseguinte, em posição de ser o pioneiro de uma nova cultura americana, na qual se valorizem, em vez de se subestimarem, os elementos não-europeus. Esta minha velha tese, sempre que a exponho, encontra a maior simpatia. Aqui, enorme. A idéia do monumento ao índio “ uma de suas esplêndidas idéias “ será recebida com entusiasmo em toda a indoamérica, que também começa a sentir “ e com razão “ que o nosso Vargas é um dos seus leaders. Por que não ser o monumento, a figura de Indoamerica?[34]

Após ter tido contato com intelectuais dos mais diferentes pendores ideológicos, o sociólogo observa que somente a partir desse momento começa a haver, nesses países,

curiosidade e interesse em relação à ciência e à cultura brasileiras. Até então, a imagem do Brasil era negativa, sobretudo na Argentina, onde, por influência de Carlos Octavio Bunge, o Brasil era considerado inferior culturalmente, e até mesmo biologicamente, por causa da numerosa população negra. À imagem tradicional do Brasil como “um país de gente toda mole, de negros indolentes, de mestiços dorminhocos vencidos pelo clima ou pela natureza tropital, de indivíduos inativos e quase o dia inteiro deitados à sombra do arvoredo tropical”[35], sobrepõe-se, doravante, uma outra imagem: a de um país moderno. Um novo Brasil emergiu com “altas formas de vida civilizada”, resultado, sobretudo, das reformas realizadas pelo governo Vargas. Esse novo Brasil, segundo Freyre, é simbolizado por:

> Manguinhos, Butantan, Os Sertões, Santos Dumont, Joaquim Nabuco, a Estrada de Ferro Paulista, Carlos Gomes, o Barão de Rio Branco, a música de Vilalobos, as Obras contra as secas, os trabalhos de saneamento da Baixada Fluminense, o desenvolvimento da aeronáutica militar e civil no nosso país, a obra jurídica de Teixeira de Freitas, a nova legislação social do nosso país, o Museu Nacional, a Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico do Rio, o esforço do general Rondon entre os indígenas do Centro e do Amazonas.[36]

Do ponto de vista político, Gilberto Freyre adverte que tanto o “herrerismo” uruguaio, como o “rosismo” argentino e o “franquismo” paraguaio são mais “antipáticos que simpáticos ao espírito político brasileiro, no qual enxergam ora tendências ‘imperialistas’ na América do Sul, ora expressão de tendências moralmente inferiores que associam principalmente à mestiçagem.” O Brasil deveria, então, e Gilberto Freyre está nisso profundamente empenhado, vencer um certo complexo de inferioridade valorizando progressivamente sua cultura e mestiçagem e construindo uma civilização moderna. Por outro lado, o movimento de *hispanidad*, legítimo e fundamentado em uma cultura comum, serve freqüentemente aos interesses nazistas “interessados em desenvolver na América uma política da má vizinhança que neutralize à de ‘boa vizinhança’”.[37]

O problema geral das relações inter-americanas de cultura é de tal complexidade que exige, alerta Gilberto Freyre, a criação de um orgão especial que coordene as atividades do Ministério da Educação e de outros ministérios, como os da Agricultura e do Exterior. Dessa forma, cada ministério deveria desenvolver atividades para mostrar ao resto da América Latina o valor da cultura brasileira. Por exemplo, o Serviço de Proteção aos Índios, subordinado ao Ministério da Agricultura, poderia ser apresentado como um modelo da “moderna técnica brasileira de lidar com o problema das populações indígenas e de sua incorporação ao todo nacional”, e servir de guia entre os povos da América do Sul que enfrentam os mesmos problemas. O Brasil poderia irradiar aos outros países seus progressos na área dos estudos dos problemas de ecologia humana e de antropologia. O Brasil é um exemplo bem sucedido do ajuste entre as classes e raças, e na valorização social do mestiço

por meio do desenvolvimento de uma “democracia social”. O Brasil, mais ainda que o México, resolveu seus problemas, integrando, numa única cultura, a cultura européia, africana e indígena. O Brasil poderia, então, se transformar em “pioneiro de uma nova mística e política social americanista e, até certo ponto, indigenista.”[38]

Porém, para que esta irradiação da cultura brasileira seja possível e efetiva seria necessário, conclui Gilberto Freyre, a montagem de uma verdadeira política cultural direcionada à América espanhola, englobando conferências em universidades, institutos e escolas técnicas; colaboração em jornais e revistas culturais e técnicas de brasileiros especializados em antropologia, História social do Brasil, agricultura tropical etc; o estudo no Brasil a estudantes e pesquisadores da região; publicações brasileiras em língua espanhola ressaltando as conquistas nacionais ou na forma biográfica de nomes brasileiros famosos e suas contribuições (Teixeira de Freitas, Santos Dumont, José Bonifácio, Vital Brasil, Oswaldo Cruz, Pedro II, Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Carlos Gomes, Villalobos, Portinari, Rondon, Euclydes da Cunha, Gonçalves Dias, Rui Barbosa, Getúlio Vargas).

Para coordenar e orientar os estudos sobre o homem brasileiro e sua cultura, bem como subsidiar as atividades do serviço de Cooperação Intelectual do Itamaraty e de outros orgãos públicos ou privados, Gilberto Freyre propõe a criação de um Departamento Brasileiro ou Nacional de Cultura (D.B.C. ou D.N.C) ou de Antropologia (D.N.A.). Os estudos sobre a originalidade da cultura ameríndia ocupariam um lugar especial por sua universalidade e autenticidade, mas também por ser a cultura ameríndia a base da etnia e da cultura que caracteriza quase todos os americanos. Nesse sentido, o estudo das “relações inter-americanas de cultura” poderia transformar o Rio de Janeiro num centro de importância continental.

Em resumo, o objetivo geral dessa viagem de Gilberto Freyre é claro: estimular a aproximação intelectual do Brasil com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (intercâmbio universitário, científico, literário e artístico) e, sobretudo, realizar o que ele mesmo chama, no relatório final de sua missão entregue a Gustavo Capanema, de:

> trabalho geral de sondagens das condições psicológicas, intelectuais e de cultura dos países visitados nos pontos em que essas condições interessam à difusão da nossa língua e dos nossos valores de cultura naquelas e nas demais repúblicas da América.[39]

## Gilberto Freyre e o Itamaraty

Desde cedo, Gilberto Freyre participa ativamente da política brasileira. De 1926 a 1930 será secretário particular do governador de Pernambuco, Estácio Coimbra. Após a Revolução de 1930 se exila. Eleito para a Constituinte Nacional de 1946, permanecerá deputado pelo estado de Pernambuco até 1950.

A participação na política interna do Brasil se alia com uma ativa participação na política externa como evocado. Em 1948, a Unesco convoca em Paris uma conferência, conhecida como o “Conclave dos Oito”, na qual oito grandes especialistas em Ciências do Homem se reúnem para estudar as tensões susceptíveis de provocar guerras no plano internacional e, sobretudo, no plano nacional. Gilberto Freyre é escolhido como o representante das chamadas “áreas não-européias”. Logo a seguir, em 1949, é designado pelo governo brasileiro como membro da Comissão Social e Cultural na Assembléia-Geral das Nações Unidas.[40]

Como vimos, a preocupação constante de Gilberto Freyre, político e escritor, é a construção de uma política cultural brasileira. Após uma viagem de mais de seis meses (de agosto de 1951 a fevereiro de 1952) entre a metrópole portuguesa e suas colônias do Ultramar, a convite oficial do então ministro do Ultramar de Portugal, Manuel Maria Sarmento Rodrigues, escreve: “Quando se convencerá o Brasil de que é um dos líderes - se não for, sob vários aspectos, o principal líder - das modernas civilizações tropicais? É tese que sustento há anos”.[41]

Nesse sentido, chega até a indicar as grandes linhas de um “programa de projeção internacional de cultura brasileira”. Trata-se de “fazer sentir pacificamente sua presença fraterna entre grupos ameaçados em sua cultura e em sua economia por pressões de culturas e economias expansionistas ou imperialistas.” Não se trata de desenvolver uma política imperialista, como a da Rússia ou a da China, mas de apresentar o Brasil como “um parente, senão rico, remediado, dos povos lusotropicais da Ásia e da África e na obrigação de auxiliar os pobres com a sua melhor ciência médica”.[42]

O Brasil deveria difundir sua literatura, medicina, arquitetura e, em especial, sua música, “uma das expressões mais vigorosas e mais originais de sua cultura lusotropical”[43]. Entretanto, Freyre critica aqueles que pretendiam, no embalo das idéias nacionalistas do Estado Novo, dar outro nome à língua falada no Brasil:

> [É] mesquinho o nacionalismo daqueles brasileiros que se batem por uma língua estreita e nacionalmente brasileira, em susbsituição da transnacionalmente portuguesa, Tão mesquino é este nacionalismo de língua como o “separatismo” político de alguns luso-indianos, de alguns luso-moçambicanos e de alguns luso-angolanos.[44]

Critica freqüentemente o Itamaraty lamentando que não houvesse no comando um novo barão do Rio Branco. Em lugar de promover “valores brasileiros de cultura” e personalidades do Brasil, o Itamaraty:

> [...] guarda quase toda a publicidade de que é capaz para os campeões de futebol e os cantores de rádio “ gente nada desprezível como valores de cultura, admito, dentro de um

> critério largamente sociológico de "cultura"; mas incapaz de definir de modo incisivo ou decisivo um conjunto nacional de tais valores, como o definem, no caso do Brasil, um Manuel de Abreu com o seu invento médico, um Manuel Bandeira com a sua poesia, um Portinari com a sua pintura, um Villa-Lobos com a sua música, um Lúcio Costa ou um Oscar Niemeyer com a sua arquitetura. Ou um Rondon ou um Roquette Pinto com a sua indiologia, continuadora da de José Bonifácio: o estadista que se anticipou em ver com olhos de sociólogo moderno o problema da assimilação do ameríndio e do africano pela sociedade brasileira.[45]

## O legado de Gilberto Freyre

Qual será o legado de Gilberto Freyre para a construção de uma identidade nacional brasileira? Para muitos, como por exemplo para Carlos Guilherme Mota, Freyre, em seus ensaios interpretativos da realidade histórica do Brasil, ao vincular as noções de nacionalidade, raça e cultura, encobre o problema real do Brasil: as relações de dominação:

> O ensaísmo de Freyre chegou a ofuscar um crítico de porte de F. Braudel, que o considerava "de todos os ensaístas brasileiros o mais lúcido". Não se trata de saber até que ponto atinge *status* internacional e dimensões universais reconhecidos pelos 'mestres da Sorbonne' e pelas traduções sempre (provincianamente) mencionadas pelos autores (nesse tópico, pode-se dizer que Freyre é insuperável) ou pelos editores. O que está em pauta, antes de tudo, é saber até que ponto fórmulas regionalistas estreitas ou, em contrapartida, universais demasiado genéricas, encobrem a história das relações de dominação, em que mitos como o da democracia racial e do luso-tropicalismo servem ao fortalecimento de um *sistema ideológico* no qual se perpetua a noção de *cultura brasileira*.[46]

Dessa forma, Gilberto Freyre é considerado apenas um ideólogo, um "intelectual orgânico", para usar a já clássica distinção gramsciana, e sua contribuição é considerada nefasta porque mascara a luta de classes. Carlos Guilherme Mota considera também a obra de Gilberto Freyre uma "folclorização" do Nordeste e do Brasil com o objetivo de obter o reconhecimento internacional do autor:

> A perda de símbolos de prestígio e poder de seu estamento era compensada pelo reconhecimento de outras autoridades que conferiam, e ainda conferem, tais símbolos feudais (a rainha-mãe, universidades), tipificadores de sociedades que mantêm certos privilégios de *status* e prestígio.[47]

Em consequência, afirma Mota, as interpretações de Freyre sobre o Brasil, serão as mais difundidas no exterior. Entretanto, o que podemos observar é que há uma outra dimensão nesta suposta promoção internacional do "estamento" ao qual pertencia Gilberto Freyre.

Sem pretender entrar no debate sobre a questão das relações entre os intelectuais e a política, ou, mais ainda, entre os intelectuais e o poder, a tipologia proposta por Norberto

Bobbio nos parece adequada, pois supera essa clivagem entre intelectuais servis e rebeldes, ao questionar essa posição antinômica de considerar que “na medida em que se faz político, o intelectual trai a cultura; na medida em que se recusa a fazer-se político, a inutiliza. Ou traidor ou inutilizador”.[48]

Segundo Bobbio, existe uma “autonomia relativa da cultura com respeito à política”, a relação dos intelectuais com o poder é, em consequência, complexa e dinâmica. Para isso, elabora uma tipologia que não é mais baseada no grau de dependência ou independência dos intelectuais com respeito às classes sociais em luta pela hegemonia mas no papel destes como “criadores” ou “transmissores de idéias ou conhecimentos politicamente relevantes” no contexto político. Dessa forma, os ideólogos são aqueles que fornecem “princípios-guia” (ideologias) aos detentores do poder e “experts” são aqueles que fornecem “conhecimentos-meio” (técnicas). Nesse sentido, poderíamos considerar Gilberto Freyre como um ideólogo da independência cultural brasileira e da diplomacia cultural brasileira.[49].

A construção de uma política brasileira para a África nos anos 1940 e 1950, e, sobretudo, mais tarde, no marco da Política Externa Independente, está alicerceada no discurso culturalista baseado nas idéias de Freyre. Estudando a política do Brasil para a África, José Flávio Sombra Saraiva afirma:

> A diplomacia leu e encontrou em Freyre sustentação intelectual para a política de colaboração com Portugal em sua “missão civilizatória” na África.Para a diplomacia, o Brasil tinha a missão de ser o mediador entre a Europa e as civilizações tropicais.[50]

Dessa forma, o Itamaraty finalmente recupera a herança deixada pelo barão do Rio Branco, considerado por Gilberto Freyre um “gênio de propaganda, ao sentido exato da importância política da publicidade”.[51] Gilberto Freyre fala de um “fenômeno”, no início do século XX, de “idealização do Itamaraty” como “órgão supremo de irradiação ou afirmação do prestígio do Brasil no continente”. O Itamaraty teria sido “uma espécie de Ministério como que de Educação e Cultura, concorrendo para que viessem ao Rio de Janeiro intelectuais europeus eminentes, artistas, médicos de renome; e Ministério também de Informação e Propaganda, de certo modo responsável pela *bonne presse* francesa; e às vezes inglesa em torno de valores brasileiros.”[52]

Fizeram parte dessa “propaganda romanticamente patriótica”, orientada pelo Barão do Rio Branco e destinada principalmente aos Estados Unidos e à Europa, a instrumentalização da imensa popularidade na França de Alberto Santos Dumont e dos sucessos alcançados no Brasil por Osvaldo Cruz, na luta contra a febre amarela; Pereira Passos, na modernização da capital da República; Marechal Hermes da Fonseca, na reorganização do Exército; Almirante Alexandrino de Alencar, na modernização da Marinha de Guerra. “O mito Santos Dumont, tornou-se como nenhum outro, no Brasil do começo do século XX, parte do mito maior: o do

Progresso brasileiro pela Ciência." Mito que se assimila a um outro, o "mito do brasileirinho valente, heróico, astuto, engenhoso e até genial".[53]

Outro mito seria Ruy Brabosa que, em 1907, vota contra as grandes potências na II Conferência de Paz da Haia, na qual, dos quarenta e quatro Estados participantes, dezoito eram latino-americanos. Nessa ocasião, observa Freyre, o Barão do Rio Branco teria mais uma vez se mostrado um mestre da propaganda brasileira no exterior, ao criar uma mística "em torno do 'gênio', da 'cultura', da 'civilização' brasileiras representadas pelo Conselheiro Ruy Barbosa"[54], que como delegado do Brasil, inaugura a presença brasileira republicana em foros internacionais.

Entretanto, lamenta Gilberto Freyre, o Itamaraty abandonou essa tradição se omitindo ou prestigiando apenas "diplomatas de carreira desdobrados em escritores"[55]. Em 1937, durante sua missão a Portugal, Freyre escreve: "Decididamente o Itamaraty não morre de amores por mim." [...] [é] todo açúcar para gente sem importância, que ganha um dinheiro em missão ou representações decorativas ou quase inúteis e todo cheio de cautela ou, pelo menos de indiferença, com relação a quem pode de fato fazer alguma coisa pela cultura brasileira."[56] Estas críticas são freqüentes em seus escritos.[57]

Nesse sentido, Antônio Carlos Peixoto considera que durante o período da Política Externa Independente a argumentação culturalista atinge seu apogeu ao redor de três eixos:

1) direcionar ações, por meio dos intercâmbios culturais, aos descendentes dos brasileiros vivendo na África (os "retornados", que tinham sido expatriados do Brasil para a África de forma continua a partir da Revolta dos Malês, na Bahia, em 1835, até o início do século XX).
2) o mito da democracia racial brasileira;
3) o modelo de desenvolvimento brasileiro é apresentado como o exemplo de uma civilização tropical que conseguiu se industrializar.[58]

O Brasil, ao ter uma herança cultural comum com a África, não poderia nunca ser fator negativo sobre as culturas africanas, como o eram os países europeus, sobretudo as antigas potências coloniais.

Sombra Saraiva afirma que esse discurso culturalista, baseado no lusotropicalismo, servirá ao Brasil para "manter uma certa autopercepção de país diferente na América do Sul e distinto culturalmente dos seus vizinhos".[59] Por outro lado, o Portugal de Salazar recebia esse discurso de braços abertos:

> Se o Brasil era um paradigma de democracia racial, o silogismo era claro: os colonizadores portugueses haviam criado a harmonia racial no Brasil, e o mesmo povo português havia colonizado a África; *ergo*, a democracia racial era possível em Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo

Verde, etc; sob o domínio português, ou melhor ainda, dentro de uma comunidade Afro-luso-brasileira ou simplesmente luso-brasileira.[60]

Nesse sentido, Williams da Silva Gonçalves defende a tese de que a obra de Freyre constituiu a mais valiosa contribuição para a ideologia colonizadora do regime salazarista: Portugal não persegue um interesse material mas pretende civilizar e cristianizar. O Brasil descrito por Freyre era a prova cabal do sucesso da colonização portuguesa. Houve então uma "aliança" entre Freyre e o governo português. A publicação de **Casa Grande e Senzala**, em 1933, teria finalmente reconciliado a República brasileira com Portugal e preparado o terreno "para a exacerbada fraternidade luso-brasileira, manifestada na segunda metade dos anos 50 nos discursos das elites intelectuais e políticas de ambos os países".[61] Houve um certo fascínio, muitas vezes em troca de uma viagem oficial ou outra vantagen pessoal, de alguns diplomatas, parlamentares e jornalistas brasileiros pela cultura portuguesa que, segundo Gonçalves, se "plasma" em termos políticos, no período do governo de Juscelino Kubitschek, em uma verdadeira "política externa brasileira orientada para a defesa do império colonial português".[62]

## Considerações finais

Finalmente, qual o impacto da "política culturalista"?

Antônio Carlos Peixoto e José Flávio Sombra Saraiva concordam em relativizar o resultado dessa política culturalista. A imagem do Brasil se desfazia quando o Brasil não condenava claramente o colonialismo português e quando ficava clara a dimensão mítica da democracia racial e social brasileira.

O Itamaraty abandonou de fato o discurso culturalista. A criação, em 1996, da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) pretende desenvolver a concertação política-diplomática, a cooperação e a promoção e difusão da língua portuguesa. A identidade lingüístico-cultural substitui o discurso culturalista anterior. Porém, não está muito claro quais serão as bases dessa identidade social e cultural que deverá ser construída entre o Brasil e a África. Por outro lado, para muitos países da CPLP, o papel da língua portuguesa como fator de unidade e identidade nacional é relativo: de uma parte, por ainda simbolizar a língua do colonizador; de outra parte, pelo avanço, nesses países, da língua inglesa e francesa, mais interessantes do ponto de vista econômico e diplomático. Por fim, pela importância que ainda conservam as línguas nativas. Em Angola, por exemplo, 35% de seus habitantes são de língua portuguesa materna, contra 37% que têm o umbundo como língua materna. De fato, o que está ocorrendo é uma recuperação do velho e criticado "discurso culturalista", como constata Sombra Saraiva: "a diplomacia recrudesce o 'discurso culturalista' no plano

internacional ao indicar uma mulher negra para a liderança da instituição [CPLP], em especial para fazer frente à exportação do modelo de tratamento da questão racial norteamericana para países africanos, especialmente para a África do Sul".[63]

É importante não esquecer que a construção de imagens[64] é um poderoso instrumento de política internacional e que todas as potências, grandes ou pequenas, utilizaram e utilizam sistematicamente, a cultura nacional como instrumento de propaganda da diplomacia cultural: a *civilisation française*, a latinidade, a italianidade, o germanismo, o eslavismo, o hispanismo, o arabismo etc. O México se apresenta como o modelo exemplar da síntese entre as civilizações pré-colombiana e hispânica. Essas construções são, sobretudo, mitos que freqüentemente têm maior valor de verdade do que o próprio real.

A obra e a ação de Gilberto Freyre devem ser consideradas, então, como uma tentativa de construção de uma certa imagem da cultura brasileira que permitisse uma influência cultural do Brasil no mundo, como pólo de atração, para posterior instrumentalização pela diplomacia cultural. Williams da Silva Gonçalves não desenvolve a questão, mas assinala o papel de Freyre exorcizando o pessimismo reinante sobre o caráter nacional brasileiro:

> [S]e a Portugal cabe o mérito de possuir aptidão para colonizar os trópicos, foi no Brasil que essa aptidão se realizou. En nenhuma outra parte do império colonial português o processo de miscigenação se deu no mesmo grau e na mesma intensidade com que aconteceu no Brasil. E é essa singular condição brasileira, aos olhos de Freyre, que fazia do país, mais do que o próprio Portugal, a grande referência para todos os povos de expressão portuguesa.[65]

Assim, ao final dos anos 1980, ao negar totalmente o "discurso culturalista", a diplomacia brasileira não estaria, em prol da pureza de certos princípios, esquecendo o papel primordial que o discurso culturalista desempenhou e ainda desempenha nas estratégias das médias e grandes potências? As relações econômicas entre o Brasil e a África foram inibidas por um discurso culturalista inadequado ou porque não houve uma política cultural conseqüente do Brasil para superar a mera retórica?

Apesar de o Brasil concentrar 80% dos lusófones do mundo, é Portugal que desenvolve uma política cultural agressiva, por meio do Instituto Camões e da Fundação Gulbekian, instrumentalizando a CPLP em função de seus interesses nacionais. O abandono da imagem da democracia racial deixou o Brasil sem "postulados" e instrumentos para liderar os povos lusófonos. Sobretudo, a ênfase apenas no vetor lingüístico deixa o Brasil subordinado, de certa maneira, à política cultural portuguesa e impossibilita uma reconstrução de espaços perdidos na África e no mundo.

## Notas

[1] CERVO, Amado Luiz. **As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia**. Brasília/ São Paulo: Editora da UnB/Instituto Italiano di Cultura, 1992, p. 9.

[2] CERVO, Amado Luiz . Relações internacionais do Brasil, In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora da UnB, 1994, p. 24.

[3] MOURA, Gerson. **Tio Sam chega ao Brasil. A penetração cultural americana.** São Paulo: Brasiliense, 1993 (Coleção "Tudo é História").

[4] HERTZ, Mônica. Zé carioca. O embaixador de duas caras. Relatório de pesquisa ao CNPq (Programa de Iniciação Científica), Rio de Janeiro, 1986; A dimensão cultural das relações internacionais: proposta téorico-metodológica, **Contexto Internacional**, n. 6, IRI/PUC, Rio de Janeiro, jul.-dez. 1987; Política cultural externa e atores transnacionais. O caso da Fundação Ford no Brasil. Dissertação de Mestrado apresentada no IUPERJ, Rio de Janeiro, 1989.

[5] SARAIVA, José F. Sombra. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, Amado (org.) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora da UnB, 1994; **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

[6] Cf. Seminários do IPRI (1987 a 1989). **Cadernos do IPRI** n. 1, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989, pp. 23-26.

[7] Cf. SUPPO, Hugo. A dimensão cultural da política externa brasileira nos anos trinta. In: **Anais da XXII Reunião Anual da SBPH**, 2002, p. 335-343.

[8] OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **A questão nacional na Primeira República**. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 193, 195-196.

[9] *Ibid.*, p. 196.

[10] FREYRE, Gilberto. **O Mundo que o português criou;,aspectos das relações sociaes e de cultura do Brasil com Portugal e as colônias portuguesas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre, http://prossiga.bvgf.fgf.org.br.

[11] FREYRE Gilberto. A política exterior do Brasil. In: **Interpretação do Brasil: aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 263.-264.

[12] Cf. WILLIAMS, Daryle. Gustavo Capanema, Ministro da Cultura. In: **Capanema: o ministro e seu ministério**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 251-269.

[13] Arquivo Gustavo Capanema, FGV/CPDOC, (AGC), Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 18), Pasta VII, 00152, Documento sem data e assinatura "Cooperação intelectual".

[14] *Idem.*

[15] *Idem.*

[16] AGC, Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 17), Pasta I, 660, Folhas manuscritas em papel timbrado "Gabinete do Ministro da Educação e Saúde Publica", Rio de Janeiro, sem data.

[17] *Idem.*

[18] AGC, Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 17), Pasta I, 647, Representação brasileira no 1° Congresso da História da expansão portuguesa no mundo, Gustavo Capanema, Rio de Janeiro, 08/06/37.

[19] FREYRE, Gilberto. **Conferências na Europa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1938. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre, http://prossiga.bvgf.fgf.org.br.

[20] FREYRE, Gilberto. **O Mundo que o português criou**,, *op.cit*.

[21] FREYRE, Gilberto. Embaixador intelectual do Brasil. In: **Revista El Estudiante Latino-Americano**, New York, v. 3, n 7, 1921, p. 25-26.

[22] FREYRE, Gilberto. **Oliveira Lima, Don Quixote gordo**. Recife: Imprensa Universitária, 1968. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre, http:/prossiga.fgf.org.

[23] FREYRE, Gilberto. **Homem, cultura e trópico**. Recife: Imprensa Universitária, 1962. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre, http:/prossiga.fgf.org.

[24] *Idem.*

[25] *Idem.*

[26] FREYRE, Gilberto. **Novo mundo nos trópicos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre http:/prossiga.fgf.org.

[27] FREYRE, Gilberto. Uma política transnacional de cultura para o Brasil de hoje. ***Revista Brasileira de Estudos Políticos,*** Belo Horizonte,1960, p. 117. Artigo consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre http:/prossiga.fgf.org.

[28] FREYRE, Gilberto. **O Brasileiro entre os outros hispanos: afinidades e possíveis futuros nas suas interrelações**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975. Livro consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre http:/prossiga.fgf.org.

[29] Em 1935, o Ministro o havia designado professor extraordinário de sociologia da Faculdade de Direito de Recife.

[30] AGC, Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 17), Pasta I, 654, Referencias a viagem da missão cultural do Uruguay ao Brasil segundo o Jornal do Comercio do 16-17/08/37, Gustavo Capanema, Rio de Janeiro, 16/08/37.

[31] *Idem.*

[32] Carta de Gilberto Freyre, Recife, 21/08/1941, reproduzida em Schwartzman Simon, Bomeny Helena Maria Bousquet e Costa Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra/Fundação Getúlio Vargas, 2000, p. 333.

[33] AGC, Série Correspondência b, GC Freyre G. (Filme 3), 410, Carta original assinada por Gilberto Freyre dirigida a Gustavo Capanema, Buenos Aires, 20/01/42; e FGV/CPDOC Arquivo G. Capanema, Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 17), Pasta V, 890, Letra original assinada por Gilberto Freyre a Gustavo Capanema, RJ, 12/03/42.

[34] AGC, Série Correspondência b, GC Freyre G. (Filme 3), 413, Carta original assinada por Gilberto Freyre a Gustavo Capanema, Asunción (Paraguay), 31/01/42.

[35] AGC, Gilberto Freyre a Gustavo Capanema, Rio de Janeiro, 12/03/42., Série Ministério da Educação e Saúde 1934-1945, Assuntos Administrativos - f, GC 34.10.13 f (Filme 17), Pasta V, 890..Letra original assinada por Gilberto Freyre a Gustavo Capanema, Rio de Janeiro, 12/03/42.

[36] *Idem.*

[37] *Idem.*

[38] *Idem.*

[39] *Idem.*

[40] *Idem*, p. 487-488.

[41] Grande admirador do Portugal salazarista, Gilberto Freyre considera o regime superior a outros regimes políticos "aparentemente mais democráticos". FREYRE, Gilberto. **Aventura e Rotina**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2001, p. 189 e 288.

[42] *Ibid.*, p. 393, 392, 304.

[43] *Ibid* p. 309.

[44] *Ibid* p. 394.

[45] p. 382.

[46] MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*. São Paulo: Ed. Ática, 1977, p. 59.

[47] *Idem*, p. 64.

[48] BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea.** São Paulo: Editora UNESP, 1997, p. 22.

[49] *Ibid.*, p. 80, 73 e 72.

[50] SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias**. Brasília: Editora da UnB, 1996, p. 52.

[51] FREYRE, Gilberto. De Afrânio a Gilberto Amado. ***O Cruzeiro***, Rio de Janeiro, 26/03/1949. Artigo consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre http:/prossiga.fgf.org.

[52] FREYRE, Gilberto. **Ordem e Progresso**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1990, p. CXLVI e CXLIX.

[53] *Ibid.*, p. 492

[54] *Ibid.*, p. 492 e 442.

[55] FREYRE, Gilberto. **Oliveira Lima, Don Quixote gordo,** *op. cit.*

[56] FGV/CPDOC Arquivo G. Capanema, Série Correspondência b, GC Freyre G. (Filme 03), 410, Carta original assinada por Gilberto Freyre a Gustavo Capanema, Buenos Aires, 20/01/42.

[57] Mesma queixa durante sua viagem a Argentina e Uruguay em 1942: "Decididamente o Itamaraty não morre de amores por mim. Foi assim em Portugal. O embaixador de lá me informou de que lhe tinham comunicado a ida de todos " menos a minha " em 37. (...) [S]em as graças do Itamaraty minha ação em Portugal tornou-se de alguma importância para o Brasil, alguns portugueses, dos mais autorizados, considerando-a o início de uma fase nova nas relações de cultura entre os dois povos. Fase nova de significações políticas, tal a importância que aquirira a unidade essencial da cultura, por mim sugerida e definida. Desculpe a falta de modéstia, mas é verdade. E sou obrigado a salientar a verdade, quando

vejo o Itamaraty todo ocupado por gente sem importância, que ganha um dinherão em missões ou representações decorativas e quase inúteis e todo cheio de cautelas ou, pelo menos de indiferença, com relação a quem pode de fato fazer alguma coisa pela cultura brasileira. (...) Depois de menos de um mês na Argentina " passei uma semana interessantíssima no Uruguai, onde o Luzardo, que estima pessoalmente a mim, muito facilitou minha missão " já tenho contatos no meio intelectual e no alto meio social argentino, até, que o embaixador não sonha ter." Carta de Gilberto Freyre, Buenos Aires, 20/01/1942 reproduzida em Schwartzman Simon, Bomeny Helena Maria Bousquet e Costa Vanda Maria Ribeiro. *op. cit.*, p. 337.

Em 1949, Gilberto Freyre critica novamente o Itamaraty: "Aos jornais falta um Rio Branco que lhes comunique, como de uma torre de comando donde se considerasse o Brasil como uma nova força na política e na cultura do mundo " e não apenas da América " o entusiasmo, o fervor, o interesse pelas atividades daqueles brasileiros de inteligência ou de gênio que realizam no estrangeiro obra de renovação de valores mundiais. Imagine-se o que Rio Branco faria de um Villa-Lobos. Ou de um César Lattes. Ou de um Portinari. Ou de um Vital Brasil. Ou de um Gilberto Amado. Ou de um Osvaldo Aranha. Ou de um Oscar Niemeyer. Ou de um Cícero Dias. Ou de um Anísio Teixeira. No Brasil de hoje são valores quase desamparados pelo governo e quase desprezados pela maioria dos jornais. E alguns deles quase ignorados pelo grande público." FREYRE, Gilberto. De Afrânio a Gilberto Amado. **O Cruzeiro**, Rio de Janeiro, 26 março 1949. Artigo consultado na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre http:/prossiga.fgf.org.

58 PEIXOTO, Antônio Carlos. Le Brésil et l'Afrique: solidarités culturelles et stratégie commerciale. **Politique africaine**, n 10, juin 1983, Paris, p. 31-32.

59 SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África**, *op. cit.*, p. 243.

60 SARAIVA, José Flávio Sombra. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, Amado (org.). **O desafio internacional**, *op. cit.*, p. 286.

61 GONÇALVES, Williams da Silva. **O realismo da fraternidade Brasil-Portugal. Do tratado de Amizade ao caso Delgado**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2003, p. 90.

62 *Ibid.*, p. 16.

63 SARAIVA, José Flávio Sombra. CPLP: plataforma par uma frutífera concertação político-diplomática. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (org.). **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidaridade e ação política**. Brasília: IBRI, 2001, p. 74-75.

64 Recente levantamento realizado pelo **Datafolha** constatou que, para 76% dos entrevistados, os demais países do mundo deveriam seguir o modelo de mistura de culturas e de raças do Brasil. 51% dos entrevistados considera que os portugueses foram o povo que mais contribuiu para a construção do Brasil. *Suplemento Mais*, **Folha de São Paulo**, 23 de abril de 2000.

65 GONÇALVES, Williams da Silva, *op. cit.*, p. 97.

# PARA QUE O BRASIL PRECISA DE FORÇAS ARMADAS?

**João Paulo Soares Alsina Jr.***


## Resumo

A partir da constatação das inconsistências inerentes ao tratamento da problemática de defesa no Brasil desde o retorno formal da democracia ao País, o artigo sugere a ausência de percepção adequada sobre a instrumentalidade das forças armadas. Esta, aliada à crescente obsolescência material, conceitual e institucional de Marinha, Exército e Aeronáutica, conduz o Brasil ao iminente colapso de sua capacidade de defesa. Torna-se plausível, então, a hipótese de extinção ou transformação das forças armadas brasileiras em *gendarmeries*. Conclui-se afirmando que a manutenção do *status quo* não é uma postura aceitável diante dos constrangimentos internos e externos incidentes sobre o País.

## Abstract

*Following the recognition of inconsistencies in the treatment of the defense policy 'problématique' in Brazil since the country's return to democracy, in 1985, this article suggests that there is a lack of adequate perception of the armed forces` instrumentality. This fact adds to the mounting material, conceptual and institutional obsolescence of the Navy, Army and Air Force, leading Brazil towards the imminent collapse of its defense capabilities. It becomes plausible, then, to consider the hypothesis of extinguishing Brazilian armed forces or turning them into gendarmeries. Finally, it is stated that the preservation of the status quo in the defense policy realm is not an acceptable option considering domestic and international constraints affecting the country.*


## Introdução

Passadas quase duas décadas desde o retorno formal da dinâmica democrática ao Brasil, causa perplexidade a inabalável falta de consistência verificada desde então no tratamento dos problemas relacionados à defesa nacional. Não se afirma que existisse consistência durante o regime de arbítrio. Em vista das restrições ao livre debate de idéias, a problemática de defesa simplesmente não se apresentava como um objeto de estudo válido. Aliás, naquele momento, o que interessava à sociedade civil organizada era limitar o poder dos generais. Assim, os poucos trabalhos que abordaram temas castrenses nos anos 70 e 80 fizeram-no quase sempre da perspectiva do que se convencionou chamar na literatura especializada de "controle civil". Pensava-se em estratégias para limitar o protagonismo político das forças armadas. As questões relacionadas à adequação destas à sua função precípua (a defesa) eram analisadas tão somente em termos de uma sistemática para afastar os militares das primeiras páginas dos jornais.[1] Diante desse fato, é compreensível que não se tenha formado massa crítica sobre estudos estratégicos no País.[2] Também não é surpreendente que Marinha, Exército e Aeronáutica – em níveis diferenciados



* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

– possuam modesto cabedal de conhecimento técnico sobre operações militares avançadas. A prioridade atribuída ao combate ao inimigo interno, aliada a uma certa estreiteza de perspectiva derivada da disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) como esteio conceitual, criou constrangimentos à reflexão da caserna sobre um aspecto fundamental à conformação de sua própria identidade: como fazer e vencer uma guerra.[3] De acordo com Stepan, os pressupostos que informaram o novo profissionalismo militar latino-americano, no pós-Segunda Guerra, produziram uma visão totalizante, em que o papel dos militares não se limitava à especialização nos intrincados domínios do fenômeno bélico.[4] Rompia-se, naquele momento, com o "velho" profissionalismo, cujos principais pilares eram a isenção política do oficialato e a ênfase no preparo para a guerra.

Desde 1985, a despeito da força dos vetores de transformação verificada nos planos doméstico e internacional (que condicionaram a transmissão do poder político aos civis, a sensível melhora do relacionamento brasileiro com seus vizinhos – fato que resultaria na criação do Mercosul – e o fim da Guerra Fria), nada parece ter mudado de forma substantiva: continuou-se patinando nas questões de defesa, uma vez que muito pouco se logrou em termos de evolução, quer no plano material, institucional ou conceitual.[5] Nesse sentido, a avaliação retrospectiva que se conduzirá a seguir tem por objetivo ilustrar as dificuldades encontradas no Brasil para um satisfatório equacionamento da problemática em tela. Contra este, militam fatores de toda ordem que têm impedido o estabelecimento de soluções viáveis à luz das limitações inerentes ao Estado brasileiro. Como um dos reflexos mais visíveis do impasse existente, nota-se a baixa densidade da discussão sobre política de defesa em todas as esferas da sociedade. Ainda que o tema supostamente tenha grande importância – se se levar em conta o volume de recursos atribuído ao Ministério da Defesa (MD) e a inescapável conexão entre as políticas externa e de defesa –, esta não se traduz em ações efetivas visando à formulação e à implementação de uma política pública minimamente coerente e sustentável a curto e médio prazo. Por política pública coerente e sustentável, entende-se, respectivamente, que represente da forma mais fidedigna possível a resultante de um consenso político sobre a instrumentalidade das forças armadas e que este tenha como contraparte instituições estáveis e flexíveis capazes de traduzir em realidade, no presente e no futuro não muito distante, as diretrizes gerais emanadas do poder político. Obviamente, em sociedades democráticas, os consensos serão sempre provisórios. Como as instituições militares são, em regra, pesadas e resistentes à mudança, é preciso permanente acompanhamento para garantir que os cursos de ação por elas adotados adaptem-se a novos consensos que venham a formar-se. No entanto, tendo em vista que as decisões sobre projetos de forças implicam grande inércia, alto custo e baixa flexibilidade – um navio de guerra pode demorar 10 anos ou mais entre as fases de concepção e de incorporação ao setor operativo da esquadra – não há como evitar algum descompasso entre a estrutura das forças e a

percepção predominante nos poderes Executivo e Legislativo em um dado momento.[6] No caso brasileiro, em face da falta de elementos basilares para a estruturação de projeto de forças integrado, com clareza em relação à instrumentalidade do poder militar e existência de consenso político sobre a funcionalidade deste último, torna-se difícil até mesmo estabelecer os parâmetros do que poderia ser considerado uma política de defesa coerente.

Assim, desde o início do novo ciclo democrático, a manutenção de uma política de defesa implícita, que nada mais é do que a resultante das ações não-coordenadas, fragmentárias e inerciais dos três ramos das forças armadas, tem conduzido o País à inviabilização de sua capacidade de defesa. Em um cenário de perda relativa de influência, contextos doméstico e internacional turbulentos, recursos decrescentes (sobretudo em função do aumento dos gastos com pessoal inativo), aceleração do ritmo das transições de padrão tecnológico, as forças armadas não têm sido capazes de demonstrar o poder de adaptação necessário para enfrentar tão vastos desafios. A situação é de tal forma dramática que, preservado o *status quo* hoje existente, torna-se impossível não considerar seriamente a hipótese de extinção ou de transformação das instituições militares brasileiras em forças parapoliciais.[7] Para todos os fins, Marinha, Exército e Aeronáutica caminham celeremente para a irrelevância como instrumentos de defesa do País. Logo, além de avaliar criticamente a situação do setor, procurar-se-á apontar elementos que poderiam contribuir para o encaminhamento dos problemas identificados – sem ilusões quanto à imediata superação dos óbices que impedem o adequado tratamento das questões levantadas.

## Política de defesa na Nova República: impasse insolúvel?

Para que se componha um quadro básico do desenvolvimento da política de defesa efetivamente praticada a partir do período que se convencionou chamar de Nova República, proceder-se-á a um sumário relato sobre alguns de seus aspectos materiais, institucionais e conceituais. No que se refere ao primeiro aspecto, pode-se considerar que alguns avanços ocorreram: a aquisição de novos submarinos, a ativação do comando de aviação do Exército, a incorporação dos AMX, entre outros. Estes, no entanto, são exemplos tópicos, de relevância limitada e hoje nada representam de significativo quando comparados ao estado da arte em equipamentos bélicos. Portanto, assim como durante o regime autoritário, o País continua contando com forças armadas obsoletas do ponto de vista material, se avaliadas por padrões internacionais minimamente exigentes.[8] O que mudou foi a tendência. Enquanto, durante os governos militares, caminhava-se em direção ao fortalecimento da base industrial de defesa e à incorporação de novos sistemas de armas[9], na democracia, percorre-se com rapidez a trilha do virtual desarmamento. Está claro que uma das grandes responsáveis pelo encolhimento dos recursos destinados ao setor foi a crise que se abateu sobre a economia

nacional já há mais de vinte anos. Esse fato, porém, não explica tudo. A ausência de um projeto de forças integrado[10], a duplicação, ou mesmo triplicação, de esforços em algumas áreas, os efeitos deletérios da conexão conceitual segurança-desenvolvimento, entre outros fatores, contribuíram decisivamente para a dispersão e o desperdício de verbas que poderiam ter sido aplicadas na produção de poder combatente[11] – insumo essencial de qualquer política de defesa, o qual, no Brasil, raras vezes teve sua importância reconhecida para além do formalismo vazio do plano declaratório.

O segundo aspecto, institucional, é muito mais difícil de abordar. De maneira simplificada, este pode ser subdividido em duas dimensões: a estatutária-legal e a organizacional.[12] Do ponto de vista dos estatutos e da legislação que regem as questões de defesa, é possível afirmar que, em quase vinte anos, houve mudanças significativas, porém pouco eficazes. A Constituição de 1988 foi conservadora, incorporando praticamente todas as sugestões defendidas pelo *lobby* militar naquela ocasião – entre as quais a garantia da lei e da ordem, a mais controversa de todas.[13] Para além do capital político decorrente de um processo de transição pactuada, uma das causas do sucesso das iniciativas castrenses, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, residiu na própria fragilidade da sociedade civil e do parlamento. Na ausência de especialistas em assuntos de defesa, tanto na academia quanto no *staff* do Congresso Nacional, que pudessem contestar seriamente os argumentos apresentados, não foi difícil à caserna impor suas posições.[14] Em 1996, veio a lume o documento sobre a “Política de Defesa Nacional” (PDN), instrumento imperfeito, expressivo de um consenso artificial entre a caserna e o Itamaraty. A PDN, que está longe de representar uma política de defesa, limitou-se a refletir posições tradicionais, nem sempre compatíveis, existentes nas forças singulares e no Ministério das Relações Exteriores (MRE).[15] Escusado salientar que dela nada de concreto resultou, a não ser servir como reforço simbólico da intenção presidencial de avançar com as negociações que dariam origem ao Ministério da Defesa (MD). Nessas circunstâncias, assistiu-se, recentemente, ao penoso processo de implementação do MD, o qual, eivado de incoerências, ainda não conseguiu sequer dar início às mudanças de rumo pretendidas[16] – isso sem mencionar a criação, também em 1999, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Quanto à questão organizacional, não seria incorreto afirmar que as forças armadas brasileiras têm evoluído, de maneira paulatina, para a atribuição de prioridade ao incremento de seu poder combatente. Pode-se dizer que esse processo vem ocorrendo a partir de percepções endógenas às forças singulares, uma vez que inexiste qualquer incentivo nessa direção emanado seja da sociedade civil, seja do poder político. Para tanto, parece ter contribuído o retorno da dinâmica democrática no plano doméstico, bem como a dissolução dos paradigmas que informavam a percepção militar da inserção internacional do País – eventos que ainda não se refletiram de maneira substantiva nas formulações da Escola

Superior de Guerra (ESG), como se verá adiante. Não se pretende, contudo, afirmar a precedência de um fator sobre o outro, nem, tampouco, sugerir que o processo em curso seja linear, sem percalços ou irreversível. De modo tentativo, seria útil traçar um esboço dos elementos que teriam incentivado as forças singulares a conferir maior prioridade ao incremento de poder combatente. Tendo por objetivo primordial a claridade de exposição, proceder-se-á a uma divisão entre os planos interno e externo, ainda que se esteja consciente da dificuldade de traçar linhas de demarcação rígidas entre ambos.

No plano interno, ocorre o seguinte: a) retorno da competição política em bases democráticas como elemento de diminuição gradual da influência dos militares[17], b) existência de relativo consenso quanto aos prejuízos causados à unidade das instituições castrenses pelo prolongado protagonismo político, c) conscientização da inevitabilidade do *trade-off* intervenção política *versus* eficiência militar.

No plano externo: a) abalo da credibilidade do sistema interamericano de segurança coletiva derivado da guerra das Malvinas (com concomitante constatação da fragilidade militar brasileira), b) esgotamento do poder explicativo, após a queda do Muro de Berlim, de conceitos calcados em uma ótica de confrontação bipolar (o que diminuía a legitimidade do cenário de combate à subversão), c) percepção de ameaças internacionais à soberania brasileira sobre a Amazônia, d) crescente aumento do hiato tecnológico entre os exércitos de países desenvolvidos (em especial dos EUA) e países em desenvolvimento.

A despeito do que precede, constata-se que os resultados efetivos do retorno à valorização dos padrões do "velho" profissionalismo foram extremamente acanhados. Sem levar em conta a ausência de linearidade na incorporação dessa perspectiva em cada ramo das forças[18], vários outros condicionantes são responsáveis pelo limitado sucesso registrado na tentativa de traduzir em realidade as mudanças organizacionais visando ao incremento de poder combatente – como se procurará demonstrar ao longo deste artigo.

No que respeita ao plano conceitual, por sua vez, a evolução registrada de 1985 para cá foi absolutamente insuficiente. Embora Marinha, Exército e Aeronáutica tenham dado passos concretos no sentido de se adequarem ao jogo democrático[19], o mesmo não pode ser dito no que tange à renovação dos conceitos que informam as perspectivas militares do mundo. Se a ESG passa a ser cada vez menos citada em vista de sua perda relativa de prestígio, no plano concreto, as idéias emanadas dessa instituição permanecem como o arcabouço conceitual básico dos esquemas de pensamento disponíveis na caserna – incorporados de maneira acrítica pela maior parte da oficialidade.[20] Parece ter havido uma fossilização intelectual no que se refere à educação castrense. Não se logrou, a despeito de esforços episódicos de *aggiornamento*, conceber uma cosmovisão militar sintonizada com os novos tempos e com os avanços das disciplinas afetas ao campo da segurança internacional (aí também incluída a chamada geopolítica crítica[21]). Embora seja evidente a perda de prestígio

da ESG, está ainda por se realizar a tarefa de formulação de novas ferramentas conceituais adaptadas à realidade contemporânea. Para tanto, seria preciso romper com a perspectiva objetivista e funcionalista da segurança atualmente empregada, estar disponível ao diálogo com a academia e entender o conflito como elemento inevitável da vida em sociedades democráticas.

Da mesma forma, as crises financeira e de identidade, vivenciadas de forma aguda a partir do final da década de 80, aumentaram as dificuldades das forças armadas em evoluir no campo das doutrinas de emprego[22] – aqui consideradas outra dimensão do aspecto conceitual. É certo que a obsolescência material, já mencionada, contribuiu para a obsolescência doutrinária. Sem equipamentos atualizados, sem recursos, sem clareza de objetivos e sem direção política, não há registro de nenhum avanço significativo no que se refere à reformulação do aparato de conceitos relacionado ao emprego objetivo da força armada. Esse fato seria grave, por si só, se o atual momento histórico não se caracterizasse por uma exponencial aceleração das transições tecnológicas no setor de defesa, algo admitido até mesmo pelos críticos da idéia de que estaria em curso uma revolução nos assuntos militares (RAM)[23]. Logo, a incapacidade brasileira de avançar de modo consistente no plano doutrinário reveste-se de colorações lúgubres, uma vez que implica o aumento cada vez maior do fosso que separa as forças armadas brasileiras daquelas existentes no mundo desenvolvido – fosso esse já suficientemente notável em função do *gap* tecnológico. Ademais, a alienação da sociedade civil e do poder político em relação aos assuntos de defesa, acoplada ao insulamento burocrático da caserna, reforça o desinteresse generalizado pela compreensão e crítica das táticas e estratégias adotadas por cada uma das forças singulares (raramente externadas por Marinha, Exército e Aeronáutica[24]). Evidentemente, há aspectos táticos e estratégicos que não podem ser discutidos publicamente sob pena de fornecerem informações sensíveis a potenciais adversários. No entanto, em nosso País praticamente inexiste debate público sobre as linhas gerais das opções táticas e estratégicas de cada força singular (que podem ser inferidas a partir de suas respectivas estruturas). Quando se pensa no plano agregado, a situação é ainda pior. Nada se sabe a respeito de qual seria a estratégia militar brasileira em situações de conflito, nem mesmo em seus lineamentos mais genéricos. É sabido que o antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) era o responsável por produzir um documento reservado sobre a estratégia militar brasileira e há notícias de que o MD teria aprovado, no fim de 2002, uma nova versão desse documento. No entanto, não houve qualquer manifestação pública sobre seus contornos. Tendo em vista a diminuta experiência das forças armadas brasileiras em operações conjuntas, torna-se difícil imaginar como possa haver uma estratégia militar coerente sem o lastro de uma doutrina de emprego combinado minimamente consolidada.

De forma sintética, ainda que as três forças possuam unidades responsáveis por avaliações operacionais que realizam estudos com alguma regularidade, o grande público nada conhece sobre o real poder combatente de cada força isolada, muito menos de seu conjunto. Na ausência de percepção socialmente compartilhada da importância de avaliar a capacidade combatente de Marinha, Exército e Aeronáutica, não se produzem as condições políticas necessárias ao questionamento das opções doutrinárias adotadas. Essa situação sugere a existência de falta de transparência na justificação dos recursos destinados à defesa, possibilitada por uma política implícita de abdicação de controle pelos poderes Executivo e Legislativo. O resultado mais palpável desta última é a eternização de práticas corporativas distorcidas, ineficientes e ineficazes, decorrentes da inexistência de mecanismos concretos de *accountability* sobre as iniciativas levadas a cabo pelas instituições castrenses. Isso é tão preocupante quanto a ausência de uma lei de programação militar (LPM) que permita, baseada em um projeto de forças, previsibilidade para o investimento de médio e longo prazo no aparelhamento e no adestramento de cada um dos ramos. Vive-se, como diriam os ingleses, da mão para a boca. A imprevisibilidade orçamentária prevalecente e a ausência de projeto respaldado politicamente impedem que se desenvolva a mais básica característica da empresa militar: o planejamento. Sem este, impera a incerteza e a improvisação, um eterno curto prazo que teima em não acabar.

Ora, diante do quadro desalentador retratado acima, seriam os militares os únicos responsáveis pela situação a que se chegou? Evidentemente, a resposta é não. Pode-se especular, por exemplo, a respeito das conseqüências negativas geradas pelo ambiente institucional em que as forças armadas brasileiras estão inseridas. Este, salvo melhor juízo, é bastante hostil ao que se poderia chamar de universo da caserna. Sem procurar ser exaustivo nem tampouco estabelecer uma hierarquia de causalidade, é possível mencionar, intuitivamente, alguns fatores que contribuiriam para o impasse no encaminhamento da problemática de defesa no Brasil:

1) A crise fiscal do Estado a partir do início da década de 80.
2) A prioridade atribuída à agenda social a partir da Nova República.
3) A percepção de que as ameaças ao Estado e à sociedade brasileira encontram-se no plano mais genérico da segurança, no qual as questões gêmeas da (in)segurança pública e do tráfico de drogas aparecem como elementos primordiais.
4) A baixa transitividade política das questões de defesa em vista da ausência de percepção de ameaças importantes que merecessem resposta militar convencional, da falta de massa crítica em estudos estratégicos, da inexistência de uma indústria bélica importante e da posição periférica ocupada pelo País em relação aos principais centros de poder mundiais

(Daí derivaria o limitado potencial de retorno do investimento político em assuntos de defesa, que se soma ao seu caráter complexo e de baixa mobilização mediática).[25]

5) A disseminada cultura política clientelista, que tende a minimizar, na prática, a importância de temas que não comportem barganhas claramente identificáveis (como parece ser o caso da maior parte das questões de defesa).
6) O provincianismo e a ausência de cultura estratégica das elites brasileiras, o que, no mínimo, dificulta a elaboração de projetos de longo prazo nos quais o componente militar esteja de alguma forma inserido.
7) A inércia das burocracias militares acoplada à rivalidade existente entre elas, o que as tornam incapazes de avançarem no sentido de ações conjuntas sem o incentivo de atores externos à estrutura burocrática do Estado.
8) A tendência das forças singulares, na ausência de ameaças iminentes, priorizarem a manutenção de prerrogativas corporativas (salários, auxílios, aposentadorias, pensões etc.) em detrimento de ganhos expressivos de poder combatente.
9) O entulho ideológico representado por cosmovisões ultrapassadas que condicionam o viés desenvolvimentista, ensimesmado e totalizante de atuação das forças armadas (sobretudo do Exército e da Aeronáutica), em detrimento da atribuição de prioridade absoluta à produção de poder combatente – objetivo essencial de qualquer política de defesa.
10) O círculo vicioso representado pela falta de flexibilidade de uma cultura burocrática tradicional, que desestimula iniciativas inovadoras, o que, por sua vez, limita as possibilidades de enxugamento de despesas e de melhor aplicação de recursos.

Os fatores acima citados não esgotam as diversas vertentes da problemática de defesa no Brasil pós-autoritário. Sugerem, contudo, a existência de uma realidade complexa e fundamentalmente negativa. Tendo em vista que a transparência no tratamento da coisa pública é cada vez mais valorizada como elemento de legitimação política, qualquer cidadão brasileiro poderia formular a seguinte pergunta a seus representantes no Congresso Nacional: diante de todas as dificuldades relatadas e do fato de que não se tem certeza de para que servem Marinha, Exército e Aeronáutica, não seria o caso de as extinguirmos ou reformularmos de modo a carrear recursos para os tão necessários projetos de inclusão social? A resposta a essa pergunta só pode ser dada a partir de um ponto de vista normativo. No entanto, uma consideração de ordem prática pode ser feita: se há forças armadas crescentemente obsoletas, desmotivadas e que despendem a quase totalidade de seus recursos

para a gestão da "massa falida"[26], o que pode justificar a sua manutenção? Diante disso, qual é a sua instrumentalidade? Seria a retenção de forças armadas um investimento social justificável independentemente de sua eficácia relativa? Se a resposta for afirmativa, será que aplicar quase 27 bilhões de reais por ano[27] para a subsistência de cerca de 250.000 militares, boa parte deles oriundos da classe média, constituiria a melhor utilização dos recursos empregados?

É importante notar que a ignorância a respeito de temas relacionados à defesa não se resume às elites políticas e à massa da população, sendo também apreciável na academia. Nesta, ainda há grande desconfiança no que toca à abordagem da temática militar. Nas palavras de Proença e Diniz:

> …a luta pela democracia marcou muitos dos estudiosos brasileiros com um posicionamento anti-militarista que nem sempre soube distinguir entre o papel ilegítimo que as instituições militares ocuparam como governantes e o seu papel legítimo como ferramentas políticas do Estado. Estes posicionamentos persistem de forma inercial e acrítica, inclusive depois de superados os principais obstáculos políticos que os promoveram e os explicaram.[28]

A consideração acima é crucial para o entendimento da ausência generalizada de compreensão sobre a instrumentalidade das forças armadas no Brasil, uma vez que o mundo acadêmico, teoricamente mais capacitado para analisar de forma crítica a realidade nacional, deveria estar apto a lidar com as questões relacionadas à defesa, importantes para a inserção internacional do País. Esse, contudo, não é o caso.[29] Em um ambiente intelectual rarefeito, persiste de maneira difusa uma determinada visão que, ao negar a conveniência da pura e simples extinção de Marinha, Exército e Aeronáutica (embora haja quem defenda essa tese), as priva de qualquer utilidade prática no campo da defesa: a importância da manutenção das forças singulares residiria não na necessidade de o Estado contar com um instrumento de dissuasão ou de projeção de poder no plano internacional (funções de todo "inúteis" para o Brasil, um país "pacífico"), mas tão somente no papel social desempenhado pelas instituições castrenses, por exemplo, por meio do serviço militar obrigatório. Por meio deste, que incorpora a cada ano apenas 5% da população masculina que completa 18 anos, seria possível ensinar uma "profissão", permitir que jovens carentes "tirem carteira de motorista" ou mesmo que aprendam "a escovar os dentes".[30] Em perspectiva análoga, diante da grave crise por que passam as instituições brasileiras responsáveis pela segurança pública, muitas vozes, tão influentes quanto irresponsáveis, têm defendido a transformação das forças armadas em *gendarmeries*, forma de conferir "utilidade" à caserna. Desnecessário afirmar que as conseqüências colaterais de uma decisão desse tipo não são sequer esboçadas por seus defensores.

Não se pretende aprofundar neste artigo a discussão sobre as vantagens e os inconvenientes da modalidade de recrutamento adotada pelas forças armadas do Brasil – problema que, em essência, diz respeito ao Exército, já que nos demais ramos não é significativa a presença de recrutas em unidades combatentes. No entanto, torna-se imprescindível sugerir uma questão indissociavelmente relacionada ao sistema de recrutamento: que valor privilegiar, a eficiência das forças armadas como burocracias especializadas na utilização racional do poder militar em benefício de políticas públicas, como a de defesa, ou a prestação de uma forma improvisada de assistência social para um contingente importante, porém proporcionalmente negligenciável de jovens carentes? Mais uma vez, a resposta a essa pergunta só pode ser formulada a partir de pressupostos normativos. Porém, considerações de ordem racional poderiam contribuir para um melhor balizamento da discussão. Nessa linha, a experiência recente parece indicar não haver dúvidas de que exércitos profissionais são mais eficientes do que exércitos de conscritos. Dada a imprevisibilidade e a rapidez de eclosão dos conflitos contemporâneos, torna-se imperioso contar com forças de pronto emprego, possuidoras de elevada prontidão operacional.[31] Para tanto, não é possível imaginar que recrutas, com baixo nível de escolaridade e de adestramento, sejam capazes de realizar as complexas tarefas que a guerra atual exige. As restrições orçamentárias incidentes sobre as forças armadas agravam ainda mais o problema. Tome-se o caso do Exército. Este optou por privilegiar em sua estrutura os chamados "núcleos de modernidade" (hoje obsoletos). Criaram-se, grosso modo, duas categorias de unidades na força terrestre: as Forças de Ação Rápida (as FAR, quase todas inseridas na categoria de "núcleos de modernidade", formariam a espinha dorsal da "estratégia de dissuasão") e as regulares (espalhadas pelo País, constituiriam a essência da "estratégia da presença").[32] Para além das demandas contraditórias representadas pelas duas "estratégias" mencionadas – e da própria contradição das funções atribuídas aos "núcleos de modernidade"– ao mesmo tempo unidades-escola e forças de alta prontidão operacional – constata-se que: as FAR respondem por cerca de 10% dos efetivos totais da força terrestre, consumindo 70% dos recursos disponíveis.[33] Ora, se 70% dos recursos de custeio são utilizados para manter, com dificuldade, 10 % da tropa, que condições poderão ser oferecidas aos 90% restantes tendo em vista a disponibilidade de apenas 30% dos recursos? Nada muito distante de uma situação de indigência, que limita, inclusive, as possibilidades de oferecimento de ensino profissionalizante, lições de direção de veículos automotores ou mesmo de escovas e pastas de dentes. Por trás das idéias de forças armadas como entidades assistenciais ou como instituições parapoliciais, encontra-se, mais ou menos formalizada, a concepção de que, para todos os fins, o Brasil pode prescindir de instituições públicas dedicadas à defesa nacional.

Tendo em vista a suposta disjuntiva expressa pela fórmula assistência social e segurança pública *versus* defesa, chegar-se-ia ao seguinte resultado – partindo de uma análise simplificada, que considerasse exclusivamente a obtenção de relação custo/benefício ótima: o mais conveniente, em vista da realidade atual, seria a extinção das forças armadas brasileiras e a alocação das verbas correspondentes para as pastas responsáveis pela assistência social e pela segurança pública. A despeito do que precede, a extinção de Marinha, Exército e Aeronáutica dificilmente ocorrerá, não em função de alguma utilidade prática identificada pelo poder político, para além da movimentação da economia de pequenas cidades do interior onde haja quartéis localizados[34], mas tão somente em face da inércia burocrática. "Se o Exército existe, não serei eu que vou assumir a responsabilidade de acabar com ele", pensaria o burocrata ou mesmo o legislador. Se essa suposição é verdadeira, permanece a questão: o que fazer com as forças armadas? Para esta pergunta, ainda não se balbuciou qualquer resposta consistente seja no âmbito do Executivo, seja no âmbito do Legislativo. A despeito de uma ou outra manifestação espasmódica, de um ou outro discurso vazio, parece que a saída escolhida desde a reintrodução da democracia política no País continua a ser tipicamente brasileira: diferir para o futuro a resolução dos problemas, como se o efeito cumulativo da evolução histórica fosse capaz, por si só, de encontrar soluções adequadas de acomodação.[35] Quando as pressões militares por mais recursos ameaçam aumentar de tom, repreende-se discretamente um oficial-general, libera-se uma parcela de verba contigenciada, proclama-se solenemente a prioridade do submarino nuclear, do VLS, do reaparelhamento dessa ou daquela força (projetos que podem ser considerados eternos, pois nunca se concluem). Quase sempre, a resultante desse processo é nula.

Mas, apesar dos discursos, dos cortes orçamentários, dos pitos de bastidores, a questão não respondida continua impávida, inabalável. Ocorre que a resposta à pergunta que deu origem a este artigo simplesmente não faz parte das preocupações das elites dirigentes do País, muito menos de sua população. Essa ausência de inquietação só incomoda a duas classes de indivíduos: os militares e os civis preocupados com as debilidades inerentes à ausência de instrumentos confiáveis de defesa e de projeção de poder no plano internacional.[36] É preciso especificar o que se entende por militares e civis preocupados. Quanto aos primeiros, cabe ressaltar que são muito numerosos. Há uma parcela substancial de oficiais e praças que se interessam pela instrumentalidade de suas instituições, ou seja, que se preocupam, para além do aspecto estritamente corporativo, com a degradação progressiva do já muito reduzido poder combatente de nossas forças armadas – o que significa a negação prática de elemento central da *rationale* que justificou historicamente a formação dos exércitos nacionais.[37] Arrisca-se sugerir, no entanto, que aqueles não constituem a maioria. O fato mais desalentador é a constatação de que, devido à ausência de perspectivas e ao conformismo burocratizado, inúmeros militares refugiam-se em seus interesses privados,

contando o tempo que resta para se aposentarem e poderem tomar um outro rumo profissional. Não é preciso dizer que esse desalento tem conseqüências graves para o moral e para a operacionalidade das forças. No que se refere aos civis, pode-se dizer que é reduzidíssimo o número de cidadãos que demonstram alguma compreensão das questões de defesa e de suas implicações domésticas e internacionais. É possível encontrar essa *avis rara* na academia, nos meios de imprensa, na burocracia de Estado e, de forma geral, em pequenos nichos isolados da sociedade civil. São tão poucos, contudo, que pesquisa detalhada que os tentasse identificar, provavelmente, apresentaria números de proporções vexatórias.

Diante do quadro acima mencionado, infere-se que respostas à problemática de defesa dificilmente serão formuladas sem que haja pressão oriunda da sociedade organizada (civil e política). Sem cidadãos conscientes e ativos, sem instituições políticas capazes de dar respostas satisfatórias a problemas complexos de longo prazo, sem lideranças sabedoras das responsabilidades externas do País e da conveniência de empregar os parcos recursos públicos de maneira eficiente, será impossível movimentar burocracias pesadas, como as militares, em direção a um caminho consistente. Se a atual apatia em relação aos temas de defesa permanecer, continuar-se-á assistindo a discursos bem redigidos, mas que se resumirão a palavras ao vento. Continuar-se-á assistindo à reiteração da importância das forças armadas por parte das autoridades, mas sem nenhuma conseqüência quer em termos de atribuição de recursos, quer em termos de sua aplicação racional, sistêmica, eficiente e eficaz. Continuar-se-á, enfim, a contar com forças armadas que refletem a incapacidade nacional de romper definitivamente com o pesado fardo do atraso. É um truísmo afirmar que as instituições espelham as sociedades das quais emanam. As sociedades, contudo, não são monolíticas, lineares. As descontinuidades, as variações, as assimetrias presentes condicionam a existência de instituições diferenciadas. Estas, no caso brasileiro, estendem-se erraticamente no eixo cujos pólos são o tradicional e o moderno. Logo, surge a indagação: não se deveria tentar padronizar as instituições públicas a partir do que existe de melhor? Por que não ter forças armadas que reflitam o que de mais avançado possa ser produzido no País? Afinal, a construção de instituições não é um dos principais desafios que se apresentam aos países subdesenvolvidos?

Se a modernização das instituições militares for considerada algo socialmente relevante, o que se deve fazer para mudar a realidade hodierna? Apesar dessa pergunta comportar respostas as mais diversas, e complexas, procurar-se-á indicar, taquigraficamente, ações genéricas que poderiam ser implementadas com o fito de minorar as debilidades apresentadas acima. Antes, porém, é necessário estabelecer alguns pressupostos básicos a partir dos quais seria possível desenhar as ações decorrentes. De forma a preservar o sentido de síntese que permeia este artigo, proceder-se-á a uma enumeração sequencial de pressupostos:

1. A população brasileira deseja, em princípio, manter-se organizada em torno de um Estado nacional independente e soberano.
2. A manutenção da independência e da soberania de um Estado não pode ser considerada garantida por todo o sempre, uma vez que este pode se fragmentar, se unir a outro Estado ou ser incorporado pela força. No limite, a forma estatal pode modificar-se ou desaparecer.
3. Uma das maneiras de preservar a independência e a soberania do Estado, bem como um sentido, ainda que difuso, de dignidade nacional, é a manutenção de forças armadas que possam atuar com credibilidade no espectro básico de utilização do poder militar, ou seja: defesa, dissuasão, coerção e afirmação do poder estatal (*swaggering*).[38]
4. Para cumprir o objetivo mencionado acima, é preciso formular e implementar política pública (política de defesa) que forneça os insumos indispensáveis a sua consecução. Esses insumos podem ser reduzidos a um elemento fundamental: poder combatente. Sem que este exista de fato e seja amplamente conhecido – exercendo sua indispensável dimensão simbólica – não pode haver política de defesa digna do nome. O poder combatente, contudo, não é uma medida absoluta, mas relativa. À exceção da hipótese de emprego maciço de armas nucleares, capazes de extinguir a vida humana no planeta, em qualquer outra circunstância o poder de combate necessita ser comparado com o dos possíveis antagonistas.

Se é correto afirmar que o Brasil precisa de forças armadas e que estas necessitam ser capazes de produzir poder combatente compatível com prováveis ameaças, não se pode fugir à questão: quais seriam as ameaças? Torna-se necessário, neste ponto, proceder a um comentário prévio sobre os atributos da (des)ordem internacional contemporânea, bem como sobre a forma com que a política externa brasileira reage a eles. Este comentário servirá para: a) explicitar alguns fundamentos da necessidade de defesa à luz de uma leitura específica sobre as características do sistema internacional, b) questionar, a partir dessa leitura, a práxis da política externa brasileira no que se refere às posições tradicionais adotadas no campo das relações de poder que envolvam a utilização da força armada, c) sugerir que a necessidade de incremento da capacidade de defesa do País não se encontraria, em princípio, respaldada pela percepção corrente do MRE sobre a inserção internacional do Brasil.

Admite-se, no entanto, que é impossível aprofundar a discussão sobre o sistema internacional e a política externa no espaço deste artigo. Tampouco será factível mencionar todas as perspectivas teóricas que pretendem dar conta das diversas facetas do relacionamento entre os Estados. Ainda assim, pode-se afirmar que, grosso modo, há duas correntes

principais, cada uma abarcando uma infinidade de variações em seu interior. São elas: a racionalista (que inclui aquilo que se convencionou chamar de síntese neo-neo) e a "refletivista" (identificada com o pós-estruturalismo e o pós-modernismo).[39] Partindo do pressuposto de que a perspectiva teórica adotada condiciona a forma como o mundo é percebido, deve-se admitir que não há consenso nem mesmo sobre aspectos básicos da disciplina de relações internacionais (RI). Quando Weaver menciona a existência de um quarto debate em curso, centrado nas dimensões filosófica, epistemológica e ontológica das RI, procura demonstrar justamente a inexistência de paradigmas hegemônicos.[40] Embora a síntese neo-neo – a aproximação entre a agenda de pesquisa neo-realista e neo-liberal a partir da década de 80 – continue tendo preponderância, é cada vez mais contestada.[41] Em suma, já não se pode ignorar os *insights* fornecidos pelas perspectivas críticas dos pressupostos que informam os estudos de matriz realista e liberal (seja em sua versão nova ou clássica). Diante do que precede, assiste-se à proliferação de trabalhos acadêmicos preocupados em analisar o que se convencionou chamar de globalização. Em um certo sentido, esta passa, no imaginário popular, a ser sinônimo de RI. Held et al. identificam três grandes correntes dentro dos estudos sobre globalização: a hiperglobalista, a transformacionalista e a cética.[42] Cada uma dessas terá percepção diferenciada sobre a conceituação, causa, periodização, impactos e trajetória do fenômeno. A análise do sentido da globalização, por seu turno, será cada vez mais utilizada como elemento incidental dos trabalhos sobre segurança internacional. Estes, de maneira esquemática, podem ser subdivididos em estudos de segurança tradicionais (TSS, focados no Estado como ator central) e estudos de segurança críticos (CSS, voltados para a problemática de segurança de indivíduos e grupos).[43]

Neste artigo, parte-se de uma perspectiva eclética sobre as RI, que procura combinar elementos de diferentes correntes teóricas. Assim, acredita-se na existência de uma natureza humana competitiva e potencialmente agressiva que contribui para a conformação de um sistema de Estados cuja estrutura de poder limita a extensão e a operacionalidade de arranjos cooperativos. Ao mesmo tempo, é impossível ignorar a importância dos fatores cultura e ideologia como elementos de mediação dos relacionamentos entre grupos humanos. A cultura e a ideologia, no entanto, são mutáveis, o que significa que podem influir na transição de arranjos predominantemente competitivos para cooperativos (e vice-versa). Logo, a ação dos agentes (estatais ou não) no plano internacional possui alguma autonomia e pode contribuir para modificações estruturais do sistema. Ademais, não há leis de ferro que tornem perpétua a ordem (ou desordem) existente entre os Estados – aqui considerados, ainda, como os principais atores internacionais. O elemento de incerteza, sempre presente no desenvolvimento histórico, reforça a possibilidade de mudanças – para o bem ou para o mal. Não se considera, portanto, que a história possua um *telos*, que tenha uma direção necessariamente favorável ao aprimoramento humano – embora esta seja uma entre outras

possibilidades. Assim, a incerteza é um forte incentivo para a adoção de políticas de caráter prudencial por parte dos homens (e mulheres) de Estado. Nesse sentido, a política de defesa pode ser incluída no escopo das ações prudenciais por excelência.

No que se refere ao sentido da globalização, adota-se aqui posição que mescla percepções das correntes transformacionalista e cética. De maneira sintética, percebem-se modificações na forma de estruturação da sociedade política nos Estados, influenciada por fatores globais, como o surgimento de uma incipiente sociedade civil internacional, o fortalecimento da ideologia dos direitos humanos, a compressão espaço-temporal proporcionada pelo desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação etc. Na mesma linha, reconhece-se a influência crescente sobre as políticas domésticas dos Estados de uma intrincada teia de organizações internacionais, comunidades epistêmicas, processos de integração econômica, entre outros. Há, ainda, uma importante tendência à difusão de padrões culturais calcados no universo de valores propalados pelas multinacionais do entretenimento – claramente baseado em fórmulas estereotipadas da cultura norte-americana. Todas essas transformações se, por um lado, limitam a margem de atuação tradicional dos Estados-nacionais, por outro, modificam e mesmo ampliam as possibilidades de intervenção estatal. O Estado não é, de forma alguma, um elemento passivo ou uma vítima da globalização. Ao contrário, é um agente ativo lutando pela forma de estruturação do sistema internacional que mais lhe convém. Logo, é impossível conceber o processo de globalização como emanando de forças infra-estruturais insondáveis: existem atores concretos, interesses em jogo, competição, disputas de poder. E o Estado-nacional continua a ser o principal jogador. É a maior ou menor capacidade de esse último mobilizar a seu favor insumos de poder, interna e externamente, que determinará seu sucesso ou insucesso na cena internacional. Admite-se, nesse sentido, que a prosperidade material constitui hoje a principal medida do que seria considerado "sucesso", estando, em princípio, a obtenção de insumos de poder em esferas extra-econômicas politicamente dependente de sua contribuição para o aumento ou a manutenção da prosperidade material.[44]

Levando em conta tais considerações, torna-se temerário decretar por antecipação a morte da idéia de conflito entre entidades soberanas, mesmo que se acredite na robustez das teorias sobre a paz democrática.[45] Ainda que os CSS, inspirados na crítica ao papel potencialmente repressivo e autoritário exercido pelo Estado sobre seus súditos, procurem deslocar o objeto referente da segurança[46] daquele para estes, resta saber que instituição assumiria a tarefa de garantir em última instância a proteção dos indivíduos. Um Estado-mundial? Forças-tarefa *ad hoc* patrocinadas pela ONU? Milícias privadas organizadas a partir da fragmentação da forma estatal em um cenário de neo-medievalismo? Os TSS, por sua vez, sofrem com a dificuldade de incorporar uma percepção menos objetivista da segurança internacional, que coloque em perspectiva a centralidade do Estado como objeto

referente. Uma importante tentativa de romper com os impasses, simplificadamente expostos acima, relacionados aos CSS e TSS, partiu de Buzan, Weaver e De Wilde.[47] Estes propõem que não se procure dizer o que a segurança é, mas a forma que adquire a partir do momento em que ocorre um processo de securitização, em que se define socialmente o que, em um determinado momento, é tido como uma ameaça existencial a um objeto referente específico – que não precisa ser necessariamente um Estado. De outro ângulo, embora admitindo que as relações sociais são contingentes na medida em que socialmente construídas, Buzan et al. acreditam na cristalização de determinadas práticas e identidades que permitem ao analista apreciar suas configurações atuais e prever as futuras. Resumidamente, esta definição de segurança sustenta a não-exclusividade do nível estatal como objeto referente da segurança e o alargamento do conceito, de forma a abranger os seguintes setores: militar, político, econômico, societal e ecológico.[48] Em vista do exposto acima e para tornar uma longa discussão curta, parte-se da premissa inicial de que, como um conceito socialmente construído, a ameaça "é" aquilo que uma coletividade acredita que ela seja. Somente para citar um exemplo, o que seria teoricamente mais perigoso para a segurança, digamos, dos Estados Unidos: a *Force de Frappe* francesa ou a rede terrorista Al-Qaeda? Não há dúvida de que as autoridades norte-americanas afirmariam que a segunda é muito mais ameaçadora. No entanto, qual das duas possui centenas de armas nucleares e capacidade balística inter-continental?

O quadro sintética e simplificadamente proposto sobre a ontologia das RI, o sentido da globalização e a influência desta sobre os estudos que se dedicam à segurança internacional fornece uma moldura conceitual mínima para o questionamento da política externa brasileira contemporânea em sua dimensão de defesa. Parte-se do princípio de que, no passado recente (pós-Rio Branco), o Itamaraty prescindiu do respaldo do poder militar como elemento estruturante de sua cosmovisão e de sua práxis diplomática.[49] Mais do que isso, a ênfase conferida pela Chancelaria a valores longamente sedimentados, como a solução pacífica de controvérsias, a não-intervenção, o multilateralismo, o juridicismo e o pragmatismo, esvazia a utilização da força de qualquer fundamento de legitimidade. A não ser em casos excepcionais, a política externa brasileira repudia o uso de meios coercitivos no plano internacional. Evidentemente, não se trata de afirmar que a política externa brasileira rejeita a utilização da força como meio de autodefesa, algo que não seria razoável. Trata-se, sim, de sugerir que a política externa, ao menos no caso do Brasil, não reconhece no poder militar um instrumento crítico para a projeção internacional do País. Essa perspectiva está baseada no que se poderia chamar de "dilema de potência média": imprensada entre um eixo simétrico de relações no plano sub-regional (hoje favorável ao Brasil) e um eixo assimétrico no plano hemisférico/global (claramente desfavorável)[50], o MRE procura consolidar uma identidade internacional calcada na capacidade de formação de consensos, de aproximação entre desiguais, de acomodação.[51] A instrumentalidade dessa postura residiria na percepção da

conveniência de não dar margem ao aparecimento de antagonismos que pudessem criar constrangimentos à ação externa, sobretudo no campo político, uma vez que a principal ferramenta de legitimação do MRE seria a afirmação de seu papel na busca de insumos para o desenvolvimento.[52] Ademais, a existência de um complexo de segurança relativamente benigno na América do Sul[53], circunstância diplomática inescapável do País, contribuiu para a cristalização da idéia de que a posse de forças armadas importantes, no caso brasileiro, seria pouco relevante ou mesmo contraproducente: estas poderiam corresponder a um fator de desestabilização do balanço de poder subregional, o que geraria desconfiança nos países lindeiros.[54] Nas palavras de Geraldo Cavagnari:

> O discurso diplomático manifestava enfaticamente a disposição do Brasil de conduzir uma política externa pacífica, renunciando a uma política de poder. (...) reconhecendo as deficiências e as insuficiências brasileiras decorrentes de problemas internos, bem como a situação de dependência do País no sistema econômico internacional, a diplomacia procurou promover e garantir os interesses nacionais sem criar complicadores que pudessem implicar confrontos desnecessários. Assim, conduziu o jogo político-estratégico na América do Sul indiferente à presença da força militar.[55]

Em síntese, o Itamaraty, a despeito dos estreitos vínculos institucionais que o une às três forças singulares, não tem sido um incentivador importante do fortalecimento da capacidade de defesa nacional.[56] Esse fato decorre da consolidação de uma determinada percepção (informal) que, em vista da histórica ausência de poder militar, acredita ser possível prescindir deste insumo para a manutenção ou incremento da margem de manobra do País no plano internacional.

Ora, a posição esquematicamente apresentada acima é problemática por dois motivos: em primeiro lugar, não parte de um corpo doutrinário organicamente estruturado e atualizado[57]; em segundo lugar, revela uma percepção estática e pessimista da inserção do Brasil no mundo. Explica-se: ao prescindir do respaldo de forças armadas capazes, a política externa não o faz por opção consciente, mas em vista da constatação de uma debilidade circunstancial expressa na inexistência de meios (*hard power*) capazes de respaldar com credibilidade empreitadas diplomáticas que deles necessitem. Haveria, assim, uma grande dose de pragmatismo na posição adotada pelo MRE. Sucede que, ao retirar de seu léxico grande parte das palavras relacionadas ao emprego pacífico ou coercitivo da força armada, o Ministério das Relações Exteriores assume como um dado imutável a vulnerabilidade militar brasileira. Ao fazer isso, contribui para a perpetuação da situação de fragilidade, já que o poder militar é, na prática, desqualificado em caráter definitivo. Isso ocorre na medida em que, para todos os fins, a ausência de poder duro traduz-se na paradoxal afirmação retórica da inutilidade desta dimensão específica do poder como meio de obtê-lo em outras

dimensões.[58] Logo, ao negar legitimidade a essa forma de poder, a política externa contribui para a sua marginalização no plano doméstico, o que, por sua vez, reforça a lógica circular existente relacionada à baixa capacidade militar brasileira.

Daí decorre a pergunta: se a principal burocracia responsável pelo relacionamento internacional do País rejeita, ainda que no plano discursivo, a utilidade das forças armadas como ferramenta política (postura somente matizada pelo apoio ao envolvimento em algumas missões de paz e à defesa contra agressões externas), o que restaria à política de defesa, uma vez que o incremento de capacidades militares é encarado como se ocorresse potencialmente em detrimento da condução da política externa? Parece completamente despropositado sugerir que o Itamaraty seria o responsável pela manutenção da fragilidade militar do Brasil, até porque a falta de sintonia entre as políticas externa e de defesa não constitui fenômeno incomum mesmo em democracias avançadas.[59] No entanto, é importante considerar que a postura tradicional da Chancelaria não favorece a busca do fortalecimento do poder duro como instrumento político potencialmente útil ou utilizável. Esse fato, por si só, contribui para reduzir a margem de manobra nacional ao campo do *soft power,* algo que poderia fazer algum sentido caso se acreditasse na conformação de uma ordem mundial progressivamente inclusiva e pacífica – versão aceita de maneira acrítica por muitas elites de Estados periféricos, após a primeira guerra do Golfo, sob o rótulo de "nova ordem internacional".[60] Em um contexto neo-imperial, como o que está claramente esboçado no presente, fatores tradicionais de poder, como o militar, voltam a ter sua importância considerada. Mais uma vez, a história prega uma peça nos arautos do progresso inelutável. Infelizmente, neste caso, o novo futuro que se plasma não parece ser dos mais auspiciosos para a periferia do sistema mundial. Assim, investir somente em *soft power* significa estar cada vez mais à mercê dos desígnios das grandes potências – que, diga-se de passagem, continuam investindo pesadamente em defesa. Nesse sentido, há que se considerar as possíveis implicações, para atores como o Brasil, do crescente fosso que separa nossas forças armadas das dos países desenvolvidos. Torna-se imprescindível, portanto, refletir a respeito dos impactos no sistema internacional de fenômenos como o aumento do alcance, da letalidade e da precisão das armas teleguiadas. De outra parte, dever-se-ia meditar sobre a perspectiva cada vez mais real de utilização de armas baseadas no espaço – que transformariam, ao menos em tese, os conflitos armados em meros exercícios de coerção sem custos para os que coagem.[61] Em vista do que precede, algumas questões afloram imediatamente: não constituiria a tendência de ampliação dos desequilíbrios no plano militar forte incentivo para o arbítrio? Em alguma medida, o reforço do multilateralismo não dependeria do próprio incremento dos insumos de poder (inclusive militar) daqueles que o defendem? Ou seria o caso de esquecer o assunto e simplesmente confiar nas intenções benévolas dos donos do poder global? Essas são questões que, ao que tudo indica, não são tematizadas de maneira apropriada pelos formuladores da política externa brasileira.

Dito isso, deve-se perguntar: o que se acredita que ameaça o Brasil ou poderia vir a ameaçá-lo, no futuro previsível, de modo a estruturar a preparação da defesa nacional? Hoje, do ponto de vista das ameaças ditas convencionais[62], não se discerne claramente qualquer que seja. No plano mais genérico da segurança, no entanto, há a percepção de inúmeras ameaças: guerrilhas em países lindeiros, grupos armados ligados ao tráfico de drogas em grandes centros urbanos, contrabando de armas e drogas em áreas de fronteira, caos urbano fomentado pela violência e a exclusão social, entre muitas outras. Que conclusão tirar desse quadro? De forma sucinta: não há percepção generalizada de ameaças de caráter estatal que justifique os dispendiosos investimentos e preparação militar para o enfrentamento de forças armadas regulares de outro Estado nacional. Essa afirmação não implica a crença na tradução imediata de uma percepção em política pública, uma vez que se reconhece a possibilidade de descompasso entre a primeira e a segunda. No entanto, sustenta-se que no caso brasileiro haveria uma identidade entre a ausência de percepção de ameaça estatal iminente e a falta de prioridade atribuída aos assuntos de defesa. Não é à toa que a severa degradação da disponibilidade dos sistemas de armas das três forças singulares nos últimos anos, causada pela redução das verbas de custeio e pelo aumento do grau de obsolescência do material, não parece gerar qualquer preocupação apreciável nos tomadores de decisão. Em outro sentido, eventuais ameaças irregulares, em especial na Amazônia, podem ser combatidas com recursos bastante mais reduzidos e menos sofisticados do que os que são necessários para engajamentos contra exércitos regulares.

Seria então possível, diante do que precede, direcionar Marinha, Exército e Aeronáutica para o combate ao narcotráfico e a garantia da segurança pública, por exemplo? Do ponto de vista prático, sim. As conseqüências de uma eventual decisão nesse sentido seriam, no entanto, da maior gravidade. Sinteticamente, significariam a abdicação concreta da possibilidade de os brasileiros garantirem a sua própria defesa – sem falar no risco de corrupção das instituições armadas que o combate ao crime supõe. Há uma incompatibilidade fundamental entre as tarefas de defesa e de segurança pública. Nem uma nem outra pode ser improvisada, o que significa que a preparação para cada uma delas deve ocupar 100% da energia das burocracias envolvidas. No mundo real, porém, constata-se que o Brasil improvisa em ambas as áreas. Os resultados são os que se conhecem, especialmente visíveis no estado do Rio de Janeiro. Se as considerações anteriores são corretas, decorre uma pergunta inevitável: uma vez que não se percebe ameaças convencionais e, ao mesmo tempo, acredita-se que desviar Marinha, Exército e Aeronáutica para funções de segurança pública poderia ter implicações muito graves, quais seriam as ameaças para as quais nossas forças deveriam estar preparadas (excluindo, evidentemente, a hipótese mencionada acima de pura e simples extinção das instituições castrenses)?

Independentemente da ausência de percepção de ameaças convencionais, defende-se aqui a tese de que a posse de forças voltadas para a dissuasão convencional continua a ser

elemento indispensável para a defesa, assim como para a projeção internacional do País.[63] No entanto, para que se possa aspirar à capacidade dissuasória com um mínimo de credibilidade, muita coisa deve mudar. Deve haver, concomitantemente, um grande reforço do poder combatente de nossas forças e a manutenção de orçamentos de defesa não mais do que medianos quando comparados aos padrões internacionais – em vista da prioridade atribuída à agenda social. Como atingir esse objetivo diante das limitações existentes? Antes de mais nada, dever-se-ia elaborar um projeto de forças em torno da idéia de construção de capacidades, destinadas a enfrentar ameaças prováveis – que não seriam identificadas (não se lhes atribuiriam nomes) e não poderiam representar todo o espectro possível. As capacidades selecionadas traçariam os contornos do projeto de forças e, a partir daí, todo o esforço seria dirigido no sentido de tornar concretas as capacidades desejadas.[64] Que capacidades seriam essas? Não deveriam estar elas de alguma maneira referenciadas a atores concretos (o país A, B ou C)? É evidente que a determinação das capacidades necessárias é função do poder político. Aliás, sem essa determinação prévia, a inércia burocrática de cada força singular continuará puxando a corda para lados diferentes, com os resultados pífios que se tem obtido até o momento em termos de integração de iniciativas. Uma consideração de ordem prática deveria ser feita, no entanto, já que justifica a ênfase em forças armadas voltadas para a neutralização de ameaças convencionais: se, no âmbito do projeto de forças, descarta-se *a priori* a capacidade de enfrentar – ainda que em áreas selecionadas e durante breve período de tempo – possíveis adversários em conflitos de média e alta intensidade, está-se excluindo a possibilidade de o País possuir forças armadas de primeira linha. Ainda que a afirmação de que quem pode mais pode menos não seja sempre verdadeira (vide a dificuldade de as tropas norte-americanas manterem a segurança pública no Iraque), certamente é mais precisa do que o seu inverso. Em geral, quem pode menos não pode mais.[65] Ou seja, abrir mão da preparação para conflitos convencionais tecnicamente mais exigentes e potencialmente destrutivos significaria estar completamente entregue aos desígnios das grandes potências.

Assim, se são válidos os pressupostos de que a população brasileira deseja viver em um Estado nacional independente e soberano (garantir a própria defesa é um dos atributos da soberania), o cenário mais importante para a preparação das forças armadas deve ser o de possuir capacidade de oferecer resistência suficiente, de modo a cobrar um custo maior que zero, a Estados que possam optar por nos coagir militarmente. Essa deve ser a capacidade fundamental de nossas forças e deve ser perseguida de maneira obstinada. Outros fatores condicionam a preparação acima mencionada. Nenhuma outra capacidade que se deseje possuir, como, por exemplo, garantir a segurança do tráfego marítimo no litoral brasileiro, seria tão exigente em termos militares quanto enfrentar forças de países mais desenvolvidos. Sem esse estímulo, que garante a necessidade de permanente evolução profissional, Marinha,

Exército e Aeronáutica poderiam, em face das dificuldades hoje existentes, acomodar-se a um papel parapolicial, que em nada contribuiria para uma inserção pró-ativa do Brasil no sistema internacional. Nesse último aspecto, uma nota de cautela deve ser levantada em relação à propalada importância das operações de manutenção da paz. Muito se tem falado a respeito não só da conveniência, mas também da necessidade de o País privilegiar a participação em forças de paz – quase como se estas representassem a nova, e única, *raison d´être* de Marinha, Exército e Aeronáutica. Embora não restem dúvidas de que a capacidade de integrar esforços de *peacekeeping* deva constar do rol mais amplo de capacidades das forças armadas brasileiras, como forma de demonstrar engajamento na construção de uma ordem global estável, pacífica e multipolar, alguns aspectos devem ser enfatizados. Em primeiro lugar, esta não é uma capacidade que se possa improvisar. Em segundo lugar, as operações de manutenção da paz não contribuem necessariamente para o aprimoramento profissional do militar no que tange à possibilidade de contraposição de ameaças convencionais.[66] Em terceiro lugar, não existe grande identidade entre as tarefas de *peacekeeping* e o preparo para a guerra convencional, tendo aquelas um caráter muito mais próximo das atividades parapoliciais (note-se que não se está falando aqui das chamadas operações de *peace enforcement*). Em quarto lugar, a experiência de países como a Argentina, que investiram pesadamente na obtenção dessa capacidade, não pode ser considerada brilhante. Em quinto lugar, forças armadas das dimensões das brasileiras não podem restringir-se a esse tipo de especialização, sob pena de comprometerem irremediavelmente seu poder combatente. Cabe, portanto, dar ao tema um tratamento equilibrado, tendo em perspectiva suas diversas dimensões.

A título de exemplo, algumas capacidades poderiam ser sucintamente sugeridas: proteção de interesses econômicos no mar jurisdicional brasileiro (áreas de exploração de petróleo, plataformas etc.); proteção, em área selecionada, das linhas de comunicação marítima; proteção limitada do espaço aéreo contra aeronaves hostis; defesa antiaérea de ponto e de área de infra-estruturas críticas e de centros de decisão (refinarias de petróleo, usinas nucleares, Itaipu, Brasília etc.); projeção limitada de poder em áreas de fronteira; defesa contra emissões eletromagnéticas dirigidas contra pontos nodais do sistema de comunicação nacional etc. Notar-se-á que todas essas capacidades encaixam-se no plano convencional – o que não significa que não se devam construir também capacidades de enfrentamento de ameaças pontuais de caráter não-convencional. Conforme o afirmado em outra passagem deste artigo, a necessidade de busca permanente de excelência profissional justifica esse enfoque. A excelência deve estar, contudo, a serviço de metas bem definidas. A meta síntese, que seria a posse da capacidade de cobrar custo maior que zero de eventuais agressores mais poderosos, só pode ser alcançada se houver como pressuposto a busca diuturna de aperfeiçoamento. Há, ainda, um motivo correlato que confere sentido à busca de maior

capacidade convencional: enquanto não se transitar, no Brasil, de um enfoque demasiadamente voltado para a segurança para outro essencialmente centrado na defesa[67], não será possível contar com forças armadas que respaldem efetivamente nossa política externa – em vista da introversão e da precariedade de meios capazes de projetar poder.

Como procurou demonstrar Robert J. Art, é um erro supor que o poder militar perdeu inteiramente seu potencial de fungibilidade depois do fim da confrontação bipolar – ou que nunca o tivesse possuído.[68] Igualmente, é um erro supor que a capacidade de projetar poder em nada auxiliaria a condução de uma política externa de cunho fundamentalmente econômico, como a praticada pelo Brasil ao longo dos anos 90. Não se deve perder de vista que as matrizes política e econômica são indissociáveis e interdependentes. A idéia de que os "*trading states*" (Estados, como Japão e Alemanha, que teriam priorizado o desenvolvimento econômico em detrimento do investimento militar) constituiriam o modelo a ser perseguido pelos países periféricos, em voga no final dos anos 80, perdeu rapidamente atualidade. Assim, quem detém poder militar está habilitado a utilizá-lo a partir de suas virtualidades intrínsecas: para descrever seu uso pacífico, Art emprega a metáfora de campos gravitacionais, que, imperceptivelmente, afetam tudo que se encontra ao redor.[69] Logo, os usos não-militares e militares da força armada permanecem operacionais no pós-Guerra Fria. Isso tanto mais é verdadeiro quanto o ator central do sistema, os Estados Unidos, continue atribuindo papel primordial ao poderio militar e mesmo à sua utilização coercitiva. Se não houvesse outras razões, bastaria a postura da principal potência para criar um contexto em que a dimensão da força permanecesse presente no plano internacional, ainda que com eventuais dificuldades de legitimação. Nessa linha, o clássico argumento da futilidade de qualquer esforço de desenvolvimento das capacidades de defesa de um país como o Brasil, antes de constituir demonstração de realismo (mesmo que em sua vertente "periférica"), significa aceitação explícita de posição subalterna em uma ordem internacional cuja estratificação os arautos da subserviência e da paralisia acreditam imutável.

## Conclusão

Os argumentos fundamentais defendidos ao longo deste artigo podem ser resumidos da seguinte forma: a saída para o impasse em que se encontra a política de defesa reside no engajamento crítico da sociedade civil e do poder político. Sem que esse engajamento se processe, as instituições militares não serão capazes de, sozinhas, encontrar soluções socialmente satisfatórias para os problemas com que têm de lidar. Argumenta-se, igualmente, que, mesmo diante da ausência de percepção de ameaças convencionais, a preparação da defesa deve atribuir prioridade ao enfrentamento de possíveis Estados antagonistas – em especial os mais desenvolvidos. Essa é a única forma de garantir, ao mesmo tempo, a busca

permanente de excelência profissional e a utilidade como instrumento capaz de respaldar nossa política externa – seja na forma de dissuasão, de afirmação do poder estatal ou de projeção de poder via participação em missões de paz – inclusive nas mais exigentes, como as de *peace enforcement*. Evidentemente, conforme se procurou acentuar em outra parte deste trabalho, as funções do poder militar só adquirem sentido a partir do momento em que se considera que garantir a própria defesa é algo socialmente relevante (alternativas possíveis seriam, entre outras, a transformação das forças armadas em *gendarmeries* ou a abdicação prática da defesa da soberania nacional por meio da extinção de Marinha, Exército e Aeronáutica).

Deve-se refletir, diante do que foi mencionado, sobre o que poderia modificar o atual *status quo*. Algumas hipóteses afloram de imediato, como o envolvimento em uma guerra ou um episódio de coerção militar explícita contra o Brasil. Ocorre que, mantidas as atuais tendências, as referidas hipóteses teriam um desfecho quase garantido *a priori*: a capitulação. Será que somente a constatação de que nossa capacidade de defesa é insatisfatória, ineficiente, não-sujeita a escrutínio público pode criar estímulo na sociedade civil e no poder político para que se adotem ações concretas de mudança?[70] É difícil dizer. No entanto, devemos ter em mente que as escolhas do passado refletem-se irremediavelmente no presente. Para que seja possível alterar a trajetória do setor de defesa esboçada é preciso agir com determinação. Do contrário, não precisaremos mais nos preocupar com o futuro, uma vez que este já se encontra delineado. Infelizmente, seus traços são por demais lúgubres para serem aqui expostos de maneira detalhada.

## Notas

1 Não se ignora que, historicamente, as forças armadas brasileiras desempenharam papel primordial no campo da chamada segurança interna. No entanto, parte-se do pressuposto de que a defesa nacional é elemento essencial de legitimação da formação e manutenção de forças armadas. Se assim não fosse, como diferenciá-las funcionalmente das polícias, guardas-nacionais, milícias?

2 Para uma visão panorâmica do desenvolvimento dos estudos estratégicos no Brasil – na realidade, uma conceituação ampliada deste campo de estudos que engloba também a produção sobre relações civis-militares – pode-se recorrer a artigo do professor Miyamoto, da Unicamp. As conclusões desse trabalho não são muito animadoras, uma vez que dão conta da inconsistência da institucionalização dos estudos estratégicos na academia brasileira. Ver MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos estratégicos e a academia brasileira: uma avaliação. **Research and Education in Defense and Security Studies**, Washington, n. 1, 2001 (*Paper* apresentado no painel sobre estudos estratégicos II, 20 p.).

3 Ainda que não o faça com o enfoque aqui adotado, uma referência útil sobre a discussão da obsolescência do universo conceitual que instrui a visão de mundo dos militares brasileiros pode ser encontrada em ensaio recente de Domício Proença Júnior. Ver PROENÇA JR., Domício. 11 de Setembro: 7 meses

depois. In: **XIV Fórum Nacional**, Rio de Janeiro, maio, 2002,. p. 24-27 (*Paper* apresentado no V Painel do XIV **Fórum Nacional**).

4 STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**. Princeton: Princeton University Press, 1988, p.15.

5 Esta tripartição tem caráter meramente expositivo, uma vez que se tem consciência da impossibilidade de traçar fronteiras rígidas entre as três dimensões.

6 Mencionam-se os poderes Executivo e Legislativo unicamente porque são esses os responsáveis diretos pela supervisão e atribuição de recursos para o desenvolvimento da política de defesa. Evidentemente, a sociedade civil organizada pode, e deve, ter papel importante na formação daquilo que se chamou aqui de consenso político sobre a instrumentalidade das forças armadas – fator condicionante da manutenção ou modificação de um dado projeto de forças.

7 Embora haja controvérsias quanto à coerência da política norte-americana para as Américas do Sul e Central, a transformação das forças armadas dos países latino-americanos em unidades parapoliciais vem sendo defendida, no âmbito hemisférico, pelos EUA. Este artigo adota posição diametralmente oposta. No entanto, admite-se que o processo de degradação progressiva da capacidade de defesa brasileira pode conduzir o País, no limite, à escolha entre extinguir as forças armadas ou transformá-las em unidades parapoliciais.

8 Admite-se que a comparação de forças armadas constitui exercício complexo e multi-dimensional. O contexto regional de cada Estado possui peso importante na atribuição de prioridade ao setor de defesa. A despeito disso, há a necessidade permanente de manutenção de um mínimo de compatibilidade entre o grau de desenvolvimento tecnológico e de operacionalidade de uma força armada com as dos demais Estados que constituem o sistema internacional. Caso esse *benchmark* não seja atingido, o Estado em questão perde a possibilidade de participar “do jogo”. Essa é a situação em que se encontra, por exemplo, a Força Aérea Brasileira. O seu nível de obsolescência a impede de atuar em qualquer teatro de operações aéreo contemporâneo onde haja adversários com capacidade além do alcance visual (BVR).

9 Ver CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. P & D Militar: situação, avaliação e perspectivas, mimeo, 1993, p. 1-32. Texto encomendado pela Escola de Administração de Empresas da FGV por solicitação do MCT e do Banco Mundial dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT II). Sobre uma consistente tentativa de explicar as razões que levaram à ascensão e queda da indústria bélica nacional, ver CONCA, Ken. **Manufacturing Insecurity: the Rise and Fall of Brazil‘s Military-IndustrialCcomplex** .Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

10 Um projeto de forças integrado tem por objetivo o planejamento associado com a criação e a manutenção de capacidades militares, envolvendo os três ramos das forças armadas. A definição das capacidades que pautarão o projeto de forças deve refletir um consenso político, ainda que provisório, em vista de seus reflexos para a inserção internacional de um país. Não cabe a cada uma das forças singulares determinar de maneira isolada qual o seu próprio projeto de forças. No Brasil, em vista da apatia política e do desconhecimento sobre temas militares prevalecente na sociedade civil, não se logrou sequer a especificação de um projeto de forças integrado. Assim, cada força singular permanece

autônoma na definição das capacidades militares que julga mais apropriadas, não mantendo qualquer relação de coerência com as iniciativas das demais forças.

[11] Segundo o dicionário de termos militares do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos da América, o poder combatente poderia ser definido da seguinte forma: o total de meios de força destrutiva ou disruptiva que uma unidade\formação pode aplicar contra um oponente em um dado momento (tradução do autor). Ver **Dictionary of Military Terms**. London: Greenhill Books, 1999, p. 78.

[12] Relativa à organização de cada uma das forças singulares, ou seja, aos arranjos administrativos estabelecidos. Esses últimos podem indicar, com razoável acuidade, a direção imprimida às forças pelos respectivos Comandos.

[13] Ver OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de & SOARES, Samuel Alves. Forças armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 98-124.

[14] Alfred Stepan. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**, *op. cit.*, p. 128-136.

[15] Ver ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso (1995-2002). Brasília, 2002; 159 p. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Nessa dissertação, procurou-se demonstrar que as posições militares não eram monolíticas, havendo sérias divergências de perspectiva entre as três forças.

[16] Sobre o processo de criação do MD, ver OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade. **Research and Education in Defense and Security Studies**, Brasília, n. 1, 2002, p. 1-52. (*Paper* apresentado no painel sobre estudos de casos sobre ministérios da defesa).

[17] Ver HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

[18] Cada uma das forças singulares possui visões próprias sobre a importância de atribuir prioridade ao incremento de poder combatente. Embora essa perspectiva seja hegemônica na Marinha, o mesmo não acontece no Exército e na Aeronáutica em vista de uma série de condicionantes que não se pretende aqui aprofundar. Genericamente, é possível afirmar que mesmo estas duas têm envidado esforços no sentido de aumentar suas capacidades combatentes.

[19] Neste artigo, há a intenção de não tratar de maneira aprofundada da temática afeta às relações civis-militares. Em vista disso, considera-se como um pressuposto a adaptação das forças armadas brasileiras à institucionalidade democrática.

[20] Para uma crítica da Doutrina de Segurança Nacional produzida pela ESG, ver PROENÇA JR., & Domício, DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, cap. 2.

[21] Ver TUATHAIL, Gearóid Ó. **Critical Geopolitics: the Politics of Writing Global Space**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

[22] A doutrina de emprego poderia ser concebida como: os princípios fundamentais através dos quais as forças militares, ou elementos delas, guiam suas ações no apoio de objetivos nacionais. Os princípios devem ser respeitados, mas requerem julgamento na aplicação (tradução do autor). Ver **Dictionary of Military Terms**, *op. cit.*, p. 125. Embora muito ampla, esta conceituação serve para balizar minimamente o significado do termo.

[23] Para uma discussão sobre a RAM, ver PEREIRA, Carlos Santos. A RAM: realidade e utopia, **Nação e Defesa**, Lisboa, n. 104, primavera 2003, p. 149-183.

[24] Exceção a esse padrão de comportamento é a menção freqüente, por parte do Exército, ao "combate de resistência" como estratégia de defesa a ser empregada na Amazônia.

[25] A esse respeito, ver o importante estudo de Amy Zegart, em que a autora traça os contornos do que chama de "modelo das agências de segurança nacional" em oposição ao modelo básico de estruturação das agências domésticas. ZEGART, Amy. **Flawed by Design: the Evolution of the CIA, JCS and NSC**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

[26] Calcula-se que, em média, as forças armadas brasileiras utilizam mais de 75% de seus respectivos orçamentos para o pagamento de pessoal (ativo e inativo). Note-se que a tendência dessa parcela é ascendente em vista do aumento continuado dos gastos com pensões e aposentadorias. Como os cortes orçamentários só podem incidir sobre os 25% restantes, não é surpreendente que sejam mínimos os recursos para investimento. Daí a cada vez maior obsolescência dos equipamentos utilizados. Ver FLORES, Mario Cesar. **Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações, 2002, p. 98-99.

[27] Ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento Geral da União. Lei orçamentária relativa a 2002. Despesa por órgão e grupo de despesa 2002 – lei. [on line]. Disponível em:http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/estatistica/relatorio_consolidado/DOGD2002.htm. [capturado em 16 ago. 2003].

[28] PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**, *op. cit.*, p. 32.

[29] Isto não significa que inexistam especialistas em defesa na academia, somente que seu número é muito restrito e sua influência limitada.

[30] Tais idéias não foram inventadas pelo autor com objetivo irônico. De forma terratológica, alguns desses "conceitos" foram formulados pelo então Comandante do Exército, gal. Gleuber Vieira, em recente seminário sobre política de defesa, promovido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, ao defender a manutenção do serviço militar obrigatório. De maneira surpreendente, o próprio gal. Vieira reagiu indignado a uma pergunta que lhe questionava sobre a compatibilidade do serviço militar obrigatório e a manutenção de alto grau de operacionalidade na Força Terrestre. Contrariando o teor de sua apresentação, que enfatizava a penúria com que se defrontava o Exército, o referido general exclamou aborrecido: "alguma vez deixamos de cumprir nossa missão?" Podia-se reverter a afirmação e retorquir: alguma vez o Exército teve que cumprir alguma função minimamente exigente em termos militares no passado não muito longínquo? Embora não transcreva a sessão de perguntas e respostas, ver REBELO, Aldo & FERNANDES, Luís (orgs.) **Seminário Política de Defesa para o Século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003, p. 133-144.

[31] Sobre as questões relacionadas à prontidão das forças armadas, ver PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**, *op. cit.*, p. 61-74.

[32] PROENÇA JR., Domício & BRIGAGÃO, Clóvis. **Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, p. 74-81.

[33] Ver PROENÇA JR., Domício; DUARTE, E. ; DINIZ, Eugênio & CEPIK, Marco. A falta que faz um projeto para as Forças Armadas. **O Estado de São Paulo**, 3 jan. 2003.

[34] Aldo Rebelo e Luís Fernandes (orgs.). **Seminário Política de Defesa para o Século XXI**, *op. cit.*, p. 139.

[35] Sobre esse traço do "caráter nacional", ver VIANNA, Luiz Werneck & CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e Civilização Brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 131-154.

[36] Obviamente, este artigo parte da premissa de que a defesa nacional é uma atividade importante e que deve estar intimamente relacionada com a política externa do País.

[37] Ver GIDDENS, Anthony. **O Estado Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico**. São Paulo: Edusp, 2001.

[38] ART, Robert J.. To What Ends Military Power? In: HAYS, Peter L.; VALLANCE, Brenda J. & VAN TASSEL, Alan R. (eds.). **American Defense Policy**, 7. e., Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997, p. 17-23.

[39] Ver WAEVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken & ZALEWSKI, Marysia (orgs.). **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.149-185.

[40] *Ibid*, p. 155-161.

[41] Refere-se, por exemplo, à força crescente dos estudos de corte construtivista.

[42] HELD, David et al.. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p. 1-31.

[43] Para uma visão panorâmica sobre os TSS e CSS, ver CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas, **Security and Defense Studies Review,** v. 1, Spring, 2001, p. 1-19.

[44] A constatação desse fato não implica a negação da importância da dimensão política, como se argumentará adiante.

[45] Para uma visão panorâmica sobre os estudos sobre paz democrática e seus críticos, ver ELMAN, Miriam Fendius. Paths to Peace: Is Democracy the Answer? In: ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N. (orgs.). **The use of Force: Military Power and International Politics**. Maryland: Rowman & Littlefield, 1999, p. 441-455.

[46] O objeto referente da segurança é a unidade (indivíduo, grupo, Estado etc.) a qual a segurança está referida.

[47] Ver BUZAN, Barry; WEAVER, Ole & DE WILDE, Jaap. **Security: a New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

[48] *Ibid*, p. 7-8.

[49] Ver ALSINA, João Paulo S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso (1995-2002), *op. cit*, p. 47-49.

[50] Os termos favorável e desfavorável estão relacionados a uma percepção do poder relativo do país no contexto sub-regional e global.

[51] Ver LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

[52] CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 18-21.

[53] A definição de complexo de segurança adotada é a seguinte: "A security complex is defined as a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are normally generated by the units within it – by their security perceptions of, and interactions with, each other. But they may also arise from collective securitizations of outside pressures arising from the operation of complex metasystems, such as the planetary environment or the global economy." Cf. BUZAN, Barry; WEAVER, Ole & DE WILDE, Jaap, *op. cit.*, p. 201.

[54] A percepção de que o aumento da vantagem relativa das forças armadas brasileiras em relação a suas congêneres da América do Sul poderia dar origem à instabilidade ou mesmo a corridas armamentistas não tem qualquer fundamento. Sobretudo em vista de um dado básico: não são os armamentos que fazem guerras, mas os seres humanos. Se bons níveis de interlocução política e de confiança mútua existem, não será a posse deste ou daquele armamento por parte de um país que determinará a deterioração do relacionamento com seus vizinhos. A idéia de corridas armamentistas na América do Sul – uma das regiões mais desarmadas do mundo – é tão absurda que não merece comentários. Somente a título ilustrativo, vale a pena meditar sobre as dificuldades intrínsecas ao próprio conceito de corrida armamentista. Ver BUZAN, Barry & HERRING, Eric. **The arms dynamic in world politics**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 75-127.

[55] CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. Estratégia e Defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p. 119.

[56] Outro fator que contribui para que o Itamaraty se mantenha eqüidistante de qualquer gesto no sentido do fortalecimento da capacidade de defesa nacional é, sem dúvida, o tradicional respeito pelas esferas de atuação corporativa de outros órgãos da administração federal.

[57] Na medida em que não há mecanismos operacionais de formulação de doutrina sobre a interface política externa-política de defesa, a posição tradicional do Itamaraty sobre o tema resulta muito mais de uma leitura informalmente institucionalizada ao longo do tempo e repetida por inércia do que de opção formulada a partir de análises criteriosas sujeitas a revisões periódicas.

[58] Ou seja, a negação prática da importância do poder militar é utilizada retoricamente para garantir influência que, por sua vez, traduzir-se-ia em incremento da alavancagem brasileira na consecução de seus interesses em outros campos.

[59] Admite-se que é difícil determinar indicadores empíricos para a "sintonia" ou a "falta de sintonia" entre as políticas externa e de defesa de um Estado. A "sintonia" (ou coerência), contudo, pode ser observada a partir de análise que considere o plano declaratório e as ações efetivas empreendidas pelas burocracias responsáveis por assuntos de defesa e relações exteriores.

[60] A adequação do Brasil a quase todos os regimes de não-proliferação, na década de 1990, correspondeu a um pesado investimento em *soft power* (que poderia ser traduzido, simplificadamente, por capacidade de influência). Até o presente, não se pôde verificar de maneira concreta em que medida esse investimento resultou em contrapartidas favoráveis ao País.

[61] Sobre o desenvolvimento do poder aeroespacial norte-americano e as possibilidades de utilização do espaço como "4ª dimensão" dos teatros de guerra presentes e futuros, conferir LAMBETH, Benjamin S. **The Transformation of American Air Power**. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

[62] Pode-se dizer, genericamente, que ameaças de caráter convencional estão relacionadas à utilização hostil do poder militar por parte de Estados-nacionais adversários – desde que não incluam o uso de armas químicas, biológicas e nucleares.

[63] Três dos argumentos mais utilizados para sustentar o erro representado por qualquer investimento nas forças armadas brasileiras poderiam ser definidos da seguinte forma (definição esta emprestada à fórmula de Albert Hirschman em **The Rhetoric of Reaction**): perversidade, futilidade e perigo. A perversidade estaria ligada ao desvio de recursos escassos para uma atividade "parasitária" e moralmente condenável, em detrimento da aplicação em projetos socialmente "relevantes". A futilidade referir-se-ia não só à imobilização de capital representada pela compra de material bélico, mas, sobretudo, ao fato de que, contra eventuais adversários mais poderosos, de nada adiantaria a posse desse ou daquele armamento. O perigo residiria na eventual má utilização do poder militar e nos sinais terrivelmente inquietantes que o Brasil emitiria para seus parceiros da América do Sul (e mesmo do norte...), comprometendo todo o processo de integração regional em curso ou mesmo interesses nacionais mais abrangentes. Todos os três argumentos possuem inconsistências gritantes que mereceriam uma crítica mais aprofundada. De maneira sumária, no entanto, podem-se apontar o simplismo e a estreiteza mental da "perversidade", o derrotismo paralisante da "futilidade" e o total desconhecimento da dinâmica dos processos de securitização do "perigo".

[64] Note-se que a existência de um projeto de forças, por si só, não garante a sua implementação. É preciso que haja condições políticas favoráveis e recursos disponíveis para que o planejamento se materialize.

[65] Não se pretende aqui explorar as implicações do termo da moda no momento: a guerra assimétrica (e seu componente mais estridente, o terrorismo). Parte-se do pressuposto de que a preparação para o enfrentamento desse tipo de ameaça deve estar subordinada à preparação para a guerra convencional e não o contrário. Não se quer dizer com isso que as modalidades de enfrentamento de ameaças assimétricas não sejam importantes ou que devam ser tratadas de maneira improvisada ou pouco profissional.

[66] Aguillar, oficial do Exército, defende a importância das operações de manutenção da paz (PKO) para o aperfeiçoamento profissional das tropas brasileiras. É certo que missões desse tipo permitem ao soldado ampliar seus horizontes e, em alguns casos, entrar em contato com forças tecnologicamente mais avançadas. A despeito disso, o histórico das participações brasileiras em operações de paz não parece corroborar a inferência de que o mencionado "aperfeiçoamento" contribuiria de maneira importante para o incremento do poder combatente das forças brasileiras. Antes, o argumento

mencionado parece corresponder a uma tentativa de justificar a atribuição de maiores recursos para que as FFAA possam participar das operações de paz julgadas pertinentes pelas autoridades. Em linha contrária ao defendido pelo autor mencionado, o exemplo da Argentina é claro: as PKO serviram, em essência, como forma de complementação salarial de forças armadas cada vez mais empobrecidas. Ver AGUILLAR, Sérgio Luís. As forças de paz do Brasil: balanço. In: PROENÇA JR., Domício & BRIGAGÃO, Clóvis. (orgs.). **Brasil e o mundo – novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, p. 435-439.

67 De forma simplificada, partindo da conceituação de segurança e defesa adotada neste artigo, o primeiro termo é *all-encompassing* enquanto o segundo corresponderia a um subconjunto daquele (a segurança militar externa).

68 Ver ART, Robert J. The fungibility of force. In: ART, Robert J., WALTZ, Kenneth N. (orgs.). **The use of Force: Military Power and International Politics**, *op. cit.*, p. 3-22.

69 *Ibid.*, p.14.

70 Esse é um tema muito complexo e controverso. Para uma breve discussão sobre os dilemas do enraizamento de uma cultura cívica no Brasil, ver CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton (org.), *op. cit.*, p. 105-130.

## Referências Bibliográficas

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso (1995-2002). Brasília, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2002; 159 p.

ART, Robert J.. To What Ends Military Power? In: HAYS, Peter L., VALLANCE, Brenda J., VAN TASSEL, Alan R. (edts.). **American Defense Policy**, 7. e. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997, p. 17-23.

AGUILLAR, Sérgio Luís. As forças de paz do Brasil: balanço. In: PROENÇA JR., Domício & BRIGAGÃO, Clóvis. (orgs.). **Brasil e o mundo – novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

ART, Robert J. The fungibility of force. In: ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N. (orgs.). **The use of Force: Military Power and International Politics**. Maryland: Rowman & Littlefield, 1999, p. 3-22.

BUZAN, Barry & HERRING, Eric. **The arms dynamic in world politics**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

WEAVER, Ole & DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p.105-130.

CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. Estratégia e Defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p. 119-148.

_______. **P & D Militar: Situação, Avaliação e Perspectivas**. Texto encomendado pela Escola de Administração de Empresas da FGV por solicitação do MCT e do Banco Mundial dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT II). Mimeo, 1993, 32 p.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, Spring, 2001. 19 p.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 9-58.

CONCA, Ken. **Manufacturing Insecurity: the Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

ELMAN, Miriam Fendius. Paths to Peace: Is Democracy the Answer? In: ART, Robert J., WALTZ & Kenneth N. (orgs.). **The use of Force: Military Power and International Politics**. Maryland: Rowman & Littlefield, 1999, p. 441-455.

FLORES, Mario Cesar. **Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações, 2002.

GIDDENS, Anthony. **O Estado Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico**. São Paulo: Edusp, 2001.

HELD, David et al. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HUNTER, Wendy. **Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMBETH, Benjamin S. **The Transformation of American Air Power**. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos estratégicos e a academia brasileira: uma avaliação. **Research and Education in Defense and Security Studies**, 1, 2001, Washington. *Paper* apresentado no painel sobre estudos estratégicos II; 20 p.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade. In: **Research and Education in Defense and Security Studies**, 1., 2002, Brasília. *Paper* apresentado no painel sobre estudos de casos sobre ministérios da defesa; 52 p.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de & SOARES, Samuel. Forças armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 98-124.

PEREIRA, Carlos Santos. A RAM: realidade e utopia, **Nação e Defesa**, n. 104, primavera, Lisboa, 2003. p. 149-183.

PROENÇA JR., Domício. 11 de Setembro: 7 meses depois. In: **XIV Fórum Nacional**, maio, 2002, Rio de Janeiro. *Paper* apresentado no V painel do XIV Fórum Nacional; 37 p.

PROENÇA JR., Domício & BRIGAGÃO, Clóvis. **Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

REBELO, Aldo, FERNANDES, Luís (orgs.) **Seminário Política de Defesa para o Século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

TUATHAIL, Gearóid Ó. **Critical Geopolitics: the Politics of Writing Global Space**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck & CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e Civilização Brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 131-154.

WAEVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve, BOOTH, Ken, ZALEWSKI, Marysia (orgs.). **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 149-185.

ZEGART, Amy. **Flawed by Design: the evolution of the CIA, JCS and NSC**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

# ECONOMIA, GEOPOLÍTICA E HEGEMONIA: LEITURAS DE WALLERSTEIN, ARRIGHI E ELIAS SOBRE A ASCENSÃO DAS POTÊNCIAS HEGEMÔNICAS

**Leonardo Weller***

**Resumo**

O sistema mundial apresenta há cinco séculos sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação construídos em torno de potências hegemônicas. Este artigo examina as teorias de Wallerstein e Arrighi sobre o tema e elabora uma crítica à visão desses autores de que os ganhos econômicos auferidos por tais potências na organização do sistema mundial são suficientes para impulsioná-las nessa tarefa. A partir do pensamento de Norbert Elias sobre o processo de concentração de poder iniciado na Europa Medieval, argumenta-se que a força fundamental que impulsiona determinados Estados a tornarem-se hegemônicos é a tensão inter-estatal existente no sistema mundial. Conclui-se que, embora os meios para a ascensão hegemônica sejam econômicos, sua razão última é geopolítica.

**Abstract**

*The world system has presented for the past five centuries successive systemic cycles of accumulation built around hegemonic powers. This article examines the theories of Wallerstein and Arrighi about this subject and elaborates a review to those authors' view that the economic gains collected by hegemonic powers in the organization of the world system are enough to push them into this task. Based on the thought of Norbert Elias about the process of power concentration initiated in Europe of Middle Age, it is stated that the ultimate power that forces some states to become hegemonic is the inter-estate tension that exists within the system. The paper concludes that, although the means to hegemonic rise are economic, its ultimate reason is geopolitic.*

## 1. Introdução

Como as numerosas e pequenas unidades de poder existentes na Europa Medieval deram origem a um sistema de poucos Estados independentes e fortemente inter-relacionados naquele continente, o qual veio a servir de modelo para todo o mundo? Por que tal trajetória é marcada por períodos distintos, durante os quais determinadas unidades de poder montaram à sua maneira o sistema mundial, ocupando seu centro? Este artigo explora e relaciona as contribuições de três autores – Elias, Wallerstein e Arrighi – à construção de respostas a essas questões. Mais especificamente, com base no pensamento de Elias elabora-se uma crítica à abordagem de Wallerstein e Arrighi no que toca à força que move ascensões hegemônicas[1] – isto é, o estímulo que empurra determinadas potências a trazerem para si a organização do sistema mundial.

A abordagem de Wallerstein e Arrighi sobre o tema baseia-se em explicações de fundo econômico, uma vez que autores reconhecem nos ganhos materiais o objetivo de determinadas

Rev. Cena Int. 5 (2): 91-107 [2003]

* Mestre em Economia (IE/UFRJ), Professor da PUC-Rio.

potências ao tornarem-se hegemônicas. Contudo, ver-se-á que possíveis ganhos futuros não parecem capazes de contrabalançar onerosos custos imediatos e fortes resistências internas inerentes à ascensão hegemônica. Frente a isso se elaborará a questão central desse artigo, a saber: *o que faz com que determinadas potências se disponham a organizar o sistema mundial ao redor de si?*

No esforço de construir respostas a essa questão, lança-se mão do pensamento de Elias, que vê na tensão inter-estatal o motor da concentração de poder no sistema mundial. Para o autor, é a ameaça externa a responsável por transformações na estrutura interna das unidades de poder de um lado, e nas configurações internacionais, de outro. Com isso, entre os séculos XI e XVI, várias pequenas casas feudais deram lugar a alguns poucos Estados Nacionais organizados hierarquicamente. A tensão inter-estatal é apontada, portanto, como a força dinâmica fundamental capaz de explicar as formas pelas quais os estados organizam-se tanto internamente quanto entre si.

Com base em Elias, este artigo apresenta qualificações às abordagens de Arrighi e Wallerstein sobre a questão acima levantada. Busca-se, assim, contribuir para a melhor compreensão da ascensão hegemônica de que nos falam esses autores, sem buscar no materialismo sua única fonte explicativa. De maneira sintética, o artigo propõe que: *a tensão inter-estatal é a responsável última por impulsionar uma determinada potência à tarefa de organizar o sistema internacional, construindo uma hegemonia em torno de si apesar de resistências políticas e econômicas intrínsecas a esse processo.*

Não se aterá aqui ao estudo da trajetória histórica do sistema mundial, apesar dos pensamentos em análise serem balizados por algumas referências historiográficas. Usaremos, para tanto, fontes secundárias ligadas ao tema geral em estudo: a construção do sistema mundial e a ascensão e queda de potências hegemônicas. Vale notar que nossa atenção se concentrará nas teorias formuladas pelos autores em foco. Não desenvolveremos, portanto, uma análise histórica propriamente dita.

O artigo divide-se em quatro partes, a primeira das quais consiste nesta introdução. A segunda destina-se à análise da contribuição de Norbert Elias. Nela apresentaremos a sua explicação sobre o mecanismo básico pelo qual diferentes unidades de poder são impelidas às lutas hegemônicas que, ao longo do tempo, moldaram a estrutura interna de tais unidades e o sistema mundial como um todo. Na terceira parte, os modelos que sintetizam as análises de Wallerstein e Arrighi com relação à sucessão de ciclos sistêmicos de acumulação marcados pela ascensão e queda de potências hegemônicas são expostos e comparados. Na quarta parte elabora-se a abordagem original acima referida a partir de uma crítica às teorias de Wallerstein e Arrighi sob a luz das idéias de Elias.

## 2. Tensão Inter-Estatal e Transformação do Sistema Mundial

Assim como ocorre com o capital, as diferentes unidades de poder têm interesses muito comumente conflitantes: sua auto-afirmação em busca da sobrevivência. Este é o ponto de partida de Norbert Elias em sua análise acerca das mudanças verificadas no sistema inter-estatal europeu ao longo dos séculos que se seguiram ao início da Baixa Idade Média. Para o autor, qualquer unidade de poder sente-se ameaçada pela existência de outras organizações similares, sejam elas explicitamente hostis ou não. A possibilidade de que forças militares estrangeiras conquistem seu território e subjuguem sua capacidade de mando é suficiente para que cada unidade de poder lance-se, de maneira preventiva, à competição por mais poder. Em suas palavras:

> Cada unidade de poder (...) é induzida à competição com outras (...) quer seus representantes a queiram, quer não. Se outros Estados se tornam mais poderosos (...) qualquer Estado que não se fortaleça fica mais fraco e, automaticamente, desce para uma posição inferior na hierarquia de status e de poder dos Estados. (Elias, 1998, p. 218)

Este é um elemento comum que o autor identifica tanto na luta entre Capetos e Plantagenetas, durante a Idade Média, quanto nos conflitos entre França e Inglaterra, na Idade Moderna. Por conseguinte, ao falar de unidades de poder, Elias refere-se tanto a casas feudais quanto a Estados Nacionais. A competição entre tais unidades constitui-se, deste modo, numa força permanente, capaz de induzir ao conflito diferentes tipos de organizações políticas em períodos de tempo distintos.

Tomando o exemplo dos Capetos e Plantagenetas, vêem-se duas casas medievais que ocupavam, na Europa Ocidental, territórios com limites precariamente definidos. Invasões eram iminentes do ponto de vista de ambas as partes. A maneira pela qual cada lado protegia-se de tal ameaça era conquistando feudos menores e mais fracos entre os seus territórios e os do oponente. Com isso garantia-se que tais áreas não caíssem nas mãos dos inimigos, o que impedia sua aproximação geográfica e seu fortalecimento. Por meio de tais conquistas, cada dinastia aumentou suas bases de tributação, produção e mobilização militar, tornando-se mais forte e, por conseqüência, menos vulnerável. Com a taxação e a incorporação de seu contingente masculino na luta entre as casas dinásticas, os territórios conquistados tornaram-se, ao longo do tempo, parte integrante das referidas casas feudais, as quais aumentaram de tamanho tanto em extensão quanto em poderio militar. Assim, Capetos e Plantagenetas incorporaram cidades e feudos contíguos, tornando-se as mais poderosas unidades de poder da região conhecida à época por Frância Ocidental. Isto é, a luta em busca da segurança naquela parte da Europa fez com que duas casas dinásticas medievais conquistassem territórios cada vez mais extensos.[2] Sem identificar seus agentes, Elias descreve esse processo da seguinte forma:

> Nos séculos XI, XII e XIII, a luta pela terra, a rivalidade entre um número cada vez menor de famílias de guerreiros, era o principal impulso por trás da transformação de territórios maiores. A iniciativa coube às poucas famílias de guerreiros em ascensão. (Elias, 1993, p. 117)

Junto a essa centralização de poder, a escalada militar descrita acima tornou a guerra cada vez maior, não só quantitativamente mais também em termos qualitativos. Os embates pouco organizados travados por guerreiros de aluguel durante a Idade Média vieram a se transformar em conflitos cada vez mais profissionais, sofisticados e planejados. Em especial, ao longo do século XVI o componente tecnológico das guerras européias apresentou notável avanço, principalmente no que se refere a novas armas baseadas na pólvora.[3] Em suma, a partir de então a guerra tornava-se "muito mais complicada do que quando impetuosos grupos de cavalheiros dominavam os campos de batalha da Europa" (Mcneill, 1984, p. 68).

Paralelamente ao aumento territorial das unidades de poder e de suas forças militares, as estruturas encarregadas de garantir a unidade de seus domínios e administrar tal poderio bélico tornavam-se mais complexas. Desenvolvia-se uma máquina administrativa capaz de taxar territórios cada vez mais vastos e investir recursos cada vez mais vultosos em guerras cada vez mais caras. Ao identificar esse processo como a "sociogênese" do Estado, Elias afirma que o poder estatal, detentor do monopólio de poder dentro da região na qual era soberana, nascia desse esforço organizacional interno de guerra. Parafraseando Charles Tilly: "a guerra fez os Estados, e vice-versa". (Tilly, 1998, p. 123)

O processo de criação dos Estados dava-se junto ao seu engrandecimento material, pois ao passo que o poder estatal garantia para si o monopólio da tributação, a conquista e a integração econômica dos novos espaços territoriais ampliavam o volume tributável. As unidades de poder da parte ocidental da Europa atingiam então um patamar superior no que se refere às cifras do recolhimento de impostos[4]. Junto a isso, e não de maneira independente, a capacidade de endividamento dos monarcas dessa região cresceu acentuadamente. Banqueiros de várias partes do continente europeu tornaram-se credores de reis e príncipes, elevando ainda mais os recursos disponíveis para esses governantes investirem em novas máquinas de guerras e em gigantescos exércitos. O aumento do endividamento estatal implicava a emissão de títulos da dívida pública, convertidos em moeda fiduciária com ampla aceitação em seus territórios. Abria-se caminho para a criação da moeda de Estado[5], que serve como unidade de conta tanto ao pagamento de tributação quanto ao endividamento público. Em contraste com o século XI, identificado por Elias como o período em que teve início o processo de centralização de poder, no início da Idade Moderna estava clara uma corrida armamentista na Europa que implicava a dupla centralização de poder militar e de recursos financeiros em alguns poucos Estados. Em outras palavras:

> Entre fins do século XV e fins do século XVII a maioria dos países europeus presenciou uma centralização de autoridade política e militar, (...) acompanhada de maiores poderes e métodos de tributação pelo Estado, e realizada por uma máquina burocrática muito mais complicada do que existia quando os reis deviam 'viver de seus próprios recursos' e os exércitos Nacionais eram mantidos com um recrutamento feudal. ( Kennedy, 1989, p. 75)

Nesse processo, o que eram casas dinásticas tornaram-se Estados Absolutistas, de modo que Capetos e Plantagenetas converteram-se em França e Inglaterra. Famílias guerreiras deram lugar a administradores de Estados Nacionais cujas forças armadas evoluíram de pelotões mobilizáveis em tempos de guerra a exércitos profissionais permanentes, numa época em que a maior parte dos gastos governamentais destinava-se à guerra. (Tilly, 1998, p. 104) Ou seja, o que hoje se conhece por Estados Nacionais – unidades de poder soberanas, economicamente integradas, com um governo dotado de monopólio da tributação, da emissão monetária e da violência – nasceu durante os quinhentos anos que se seguiram ao século XI por força da guerra.

No entanto, a criação de Estados Nacionais não eliminou a tensão existente no sistema inter-estatal. Pelo contrário, o mecanismo básico através do qual diferentes unidades de poder engrandeceram-se no intuito de proteger-se do inimigo permaneceu. Ao concentrar poder político e material e com isso engrandecer-se em força, cada Estado tornava-se mais ameaçador aos demais, o que impulsionava o sistema a superiores ciclos de concentração de poder. Isto é, por meio da transformação tanto das estruturas internas dos Estados Nacionais quanto do sistema mundial como um todo, a tensão inter-estatal converteu-se em um "mecanismo social muito simples que, uma vez posto em movimento, funciona com a regularidade de um relógio". (Elias, 1993, p. 94)

A partir desta análise, Elias explica a força fundamental que condiciona as diferentes configurações do sistema mundial[6] através do tempo, sujeitando-o a uma série de lutas inter-estatais que imprimiram suas características à estrutura organizacional das unidades de poder e às relações existentes entre essas unidades. Trata-se de uma força definida dentro do sistema que condiciona nada menos que:

(i) a evolução organizacional das unidades de poder, de casas feudais a Estados Nacionais;

(ii) a maneira pela qual as unidades de poder organizam-se entre si, de forma hierarquizada e dinâmica.

Deve-se observar que, em determinados momentos, as guerras declaradas entre Estados dão lugar a períodos nos quais um único Estado torna-se política e economicamente mais poderoso do que os demais, sendo reconhecido como promotor de uma determinada ordem estável por um espaço de tempo. Contudo, a dinâmica descrita por Elias nunca deixa de estar presente e, em determinado momento, a liderança do país mais poderoso, ou mais

precisamente a hegemonia, é contestada. Nesses períodos, a tensão inter-estatal dá lugar a uma luta inter-estatal, a qual molda uma nova ordem ao sistema mundial. Encontramos aí elementos que explicam a ascensão e queda das potências hegemônicas. Para desenvolver nossa análise sobre esse tema, estudaremos o conceito de ciclos sistêmicos de acumulação a partir das teorias de Wallerstein e Arrighi.

## 3. Ciclos Sistêmicos de Acumulação e Ascensão e Queda das Potências Hegemônicas

Dando prosseguimento à cronologia da análise histórica de Elias, pode-se identificar, a partir do século XVI, quatro grandes períodos distintos, identificados por Wallerstein e Arrighi como ciclos de acumulação, os quais foram marcados tanto pela ascensão e queda das potências hegemônicas quanto pela organização do sistema inter-estatal ao redor das mesmas. Os Estados identificados com tais pelos autores são: Espanha, do século XVI ao século XVII; Holanda, do século XVII ao XVIII; Grã Bretanha, do século XVIII ao XIX; e os EUA, no século XX. Veremos sinteticamente a análise que ambos autores desenvolveram a partir do estudo deste longo período sob o prisma dos consecutivos ciclos de acumulação, que se moveram da Europa para todo o mundo. Nota-se mais uma vez que este artigo não tem por objetivo a análise desse período histórico em si, mas sim as teorias elaboradas pelos autores em foco. Entretanto, balizaremos seus raciocínios com algumas referências históricas. Ressalte-se ainda que tais referências se centraram nas experiências de Holanda, Grã Bretanha e EUA. Não nos referiremos à evolução da Espanha na época em que esta figurava como principal potência do mundo, pois sua análise requer o estudo de especificidades que estão além do escopo desse artigo. Contudo, o faremos sem prejuízo à compreensão das teorias de Wallerstein e Arrighi, pois essas se baseiam predominantemente no espaço de tempo que tem início a partir do chamado ciclo holandês de acumulação.

Antes de se iniciar tal exposição, cabe definir o que se entende por ciclos sistêmicos de acumulação. Podemos fazê-lo a partir da definição de Arrighi relativa à mudança sistêmica, a qual, em suas palavras, constitui-se em um:

> (...) [p]rocesso de reorganização radical do moderno sistema mundial que altera substantivamente a natureza dos integrantes do sistema, sua maneira de se relacionar uns com os outros, e o modo como o sistema funciona e se reproduz. (Arrighi, 2001, p. 30)

Entre tais transformações, o sistema mundial atravessa por períodos cujos padrões de produção, comércio e finanças são os estabelecidos por uma determinada potência, a qual ocupa uma posição hegemônica, isto é, possui uma supremacia sobre os demais países, sendo identificada por estes como a portadora do interesse geral, para usar a conceito

gramisciano de hegemonia. Exporemos agora as contribuições de Arrighi e Wallerstein na análise da sucessão de tais ciclos de acumulação, os quais são marcados pela ascensão e queda das potências hegemônicas e intervalados por crises sistêmicas.

Wallerstein tem como ponto de partida uma idéia semelhante à competição inter-estatal de Elias: as potências mundiais lançam-se em expansões competitivas que concentram o poder político e econômico mundial. Como conseqüência de tal concentração, o processo de expansão cria as condições materiais e políticas necessárias para guerras mundiais: conflitos de intensidade sem precedente que englobam direta ou indiretamente todas as unidades integrantes do sistema mundial. O autor identifica como guerras mundiais a Guerra dos Trinta Anos, no século XVII, as Guerras Napoleônicas, no início do século XIX, e as duas Grandes Guerras do século XX. O fundamental é que esses conflitos tiveram força suficiente para desestabilizar o sistema mundial.

Durante o curso das guerras, as vantagens econômicas da potência vencedora são ampliadas por conquistas territoriais, por criação de novas tecnologias no esforço de guerra e por destruição de bases produtivas do inimigo. Os tratados de paz que se seguem aos armistícios fazem com que as referidas vantagens sejam asseguradas e expandidas ainda mais. Desta forma, o pós-guerra é marcado pela supremacia econômica de uma potência sobre as outras, bem como pela construção de um novo sistema mundial, o qual substitui o anterior e põe fim aos anos caóticos de guerra.

O estabelecimento da nova ordem é entendido como de interesse geral pelas unidades que constituem o sistema mundial. Seus padrões econômicos, no que tange a produção, o comércio e as finanças, têm como base os padrões desenvolvidos pela potência hegemônica. Essa, por sua vez, busca perpetuar suas vantagens competitivas. Instaura-se um período de liberalização da circulação do capital e de comércio: ondas de liberalização econômica global que assumiram diferentes formas e intensidades dependendo do ciclo de acumulação em análise. Pode-se dizer que tal tendência tornou-se mais patente no século XIX, sob a hegemonia inglesa, embora a Holanda tenha feito esforço no mesmo sentido durante o século XVIII e, na segunda metade do século XX, os fluxos de comércio e capital tenham alcançado cifras sem precedentes sob a hegemonia norte-americana. A potência hegemônica vê na liberalização econômica os seguintes objetivos básicos: impor suas vantagens econômicas sobre todo o sistema, do lado do comércio; e proporcionar ao capital nacional oportunidades rentáveis de investimento, do lado do fluxo de capital.

Todavia, a livre circulação de bens e fatores de produção torna mais fácil a disseminação das tecnologias de ponta empregadas pelas empresas da potência hegemônica, o que contribui para a gradual equalização entre as capacidades produtivas desta e das principais potências. Ou seja, com o tempo, um *catch-up* tecnológico tende a ocorrer. Por outro lado, o acelerado crescimento econômico verificado no interior da potência hegemônica durante os anos

seguintes à guerra mundial eleva significativamente os salários de sua mão-de-obra frente aos salários pagos nas demais economias do sistema. A combinação de ambas tendências mina as vantagens competitivas da potência hegemônica e conduz o sistema a um novo período de expansão competitiva. A ultrapassagem produtiva é, segundo Wallerstein, comum aos períodos que marcam o início do declínio das potências hegemônicas. Tal fato ocorreu no final do século XVIII, quando a frota naval inglesa tornou-se maior e melhor do que a holandesa e a Revolução Industrial fez da Grã Bretanha a maior potência industrial do mundo[7]. Fenômeno parecido foi verificado nos anos entre 1870 e 1880, quando a liderança industrial do mundo passou da Grã Bretanha para a Alemanha e para os EUA.[8] Finalmente, após a década de 1970, os produtos japoneses atingiram um patamar tecnológico superior aos norte-americanos.[9]

Embora Wallerstein identifique a competição inter-estatal como o motor principal da mudança sistêmica, ele vê as vantagens competitivas das potências como seu condicionante fundamental. Entretanto, o que faz com que determinada potência torne-se superior em termos de vantagens competitivas não é por ele explicado, constituindo-se em variável exógena na sua teoria. Portanto, para o autor o que move a competição inter-estatal não encontra sua força fundamental dentro do sistema mundial.

Por outro lado, Wallerstein define uma relação única de causalidade do sistema mundial à sucessão de ciclos de acumulação: as tensões existentes no sistema mundial destroem e reconstroem os ciclos sistêmicos de acumulação. No entanto, pode-se adicionar a essa relação seu oposto: as tensões existentes no sistema mundial criam sucessivos ciclos de acumulação que, por sua vez, transformam o sistema mundial. O sistema seria reconstruído no princípio de cada ciclo de acumulação, de modo que, ao longo dos séculos a sucessão de ciclos transformaria de maneira quantitativa e qualitativa o sistema mundial. Ou seja, os padrões políticos e econômicos – aí inclusos padrões de produção, comércio e finanças – seriam distintos em cada ciclo, assim como o tamanho do mesmo tenderia a aumentar com o tempo. Vale notar que essas transformações refletir-se-iam nas guerras mundiais, que, dando prosseguimento ao raciocínio de Elias, tornar-se-iam cada vez maiores e tecnologicamente mais complexas. Basta comparar a Guerra dos Trinta Anos com as Guerras Napoleônicas e, finalmente, com as duas Grandes Guerras do século XX.

Esses pontos distinguem as teorias de Arrighi e de Wallerstein. Embora as contribuições de ambos sobre o tema em foco não sejam opostas em seus princípios, Arrighi inclui em sua análise as mudanças quantitativas e qualitativas implementadas ao sistema mundial no decorrer dos séculos. Além disto, esse autor salienta as determinantes endógenas para o início e o fim dos ciclos de acumulação, não se atendo apenas às causas exógenas – as vantagens competitivas da potência hegemônica "como faz Wallerstein".

Arrighi inicia sua análise com a reorganização do sistema mundial após o que chama de caos sistêmico. Estabelece-se então o período de hegemonia, no qual a potência hegemônica promove expansão econômica global ao:

(i) adotar uma divisão do trabalho a nível internacional e uma especialização produtiva a nível nacional mais ampla e profunda do que a anterior;

(ii) possibilitar a compilação, por parte das demais economias, das tecnologias de ponta empregadas pelas firmas da referida potência.

Inicialmente isto funciona em um contexto cooperativo, de forma que o sistema como um todo vê a potência em seu centro como portadora do interesse geral. Toma forma uma hegemonia gramsciana.

Esta expansão aumenta, porém, a quantidade de unidades integrantes do sistema mundial, bem como a velocidade das transações entre elas. Para usar as palavras do autor, ocorre um "aumento do volume e densidade dinâmica do sistema", que "tende a intensificar a competição entre suas unidades para além da capacidade reguladora das instituições existentes" (Arrighi, 2001, p. 38). Ao se intensificar a competição no sistema, a potência hegemônica torna-se cada vez menos identificada com o interesse geral, o qual sucumbe frente aos interesses particulares de cada país. Na denominação de Arrighi, acentua-se a importância da "tirania das pequenas decisões" (Arrighi, 2001, p. 38). Inicia-se, assim, a crise da hegemonia. Esse enfraquecimento da influência da potência hegemônica frente ao sistema mundial abre espaço para forças que instabilizam sua hegemonia, a saber: (a) rivalidades interestatais; (b) competição interempresarial; (c) conflitos sociais; e (d) o surgimento de novas configurações de poder.

Tal dinâmica tem, por outro lado, uma contrapartida econômica. O capital acumulado no período de expansão torna-se maior do que a capacidade de investimento. Inicia-se, assim, a fase de expansão financeira, que Arrighi identifica através da noção braudeliana de "outono" da hegemonia, durante o qual a potência hegemônica colhe os frutos materiais provenientes da reorganização do sistema mundial. Ocorre um desvio do capital das atividades produtivas para as atividades financeiras, tendência verificada tanto no século XVIII, quando os bancos holandeses tornaram-se o centro da economia daquele país, emprestando a uma grande quantidade de governos endividados (Arrighi, 2001, p. 61-65), quanto no final do século XIX e início do XX, período em que a economia britânica tinha no setor financeiro seu centro dinâmico cuja renda proveniente da exportação de capital e de seguros internacionais sustentava a estabilidade da libra esterlina e a manutenção do padrão de vida britânico da *belle époque*[10], e a partir de 1970, com o início do que hoje é chamado de padrão dólar-flexível, e, de maneira menos rigorosa, globalização financeira.[11]

A princípio, o acesso privilegiado da potência hegemônica à liquidez internacional bloqueia as forças que minam sua hegemonia, mas não as elimina. Muito pelo contrário,

embora momentaneamente bloqueadas, as contradições internas ao sistema são fortalecidas. A dissociação entre capital e produção, inerente à expansão financeira, arrefece o crescimento econômico global e mina de forma definitiva as bases econômicas da hegemonia. Um mundo economicamente estagnado é terreno fértil à exacerbação da competição interempresarial e dos conflitos sociais, que termina por propiciar o recrudescimento de rivalidades interestatais. Em determinado momento, uma perturbação qualquer pode desorganizar definitivamente toda a estrutura que sustenta o sistema mundial existente. Inicia-se a ruptura da hegemonia.

A partir do ponto de ruptura tem início o caos sistêmico: a desestruturação de todo o sistema mundial, oriunda da acentuação das rivalidades interestatais e interempresariais, dos conflitos sociais e do surgimento de novas configurações de poder. Contudo, é neste momento que surgem as bases para a reconstrução do sistema mundial. O caos sistêmico intensifica a demanda do sistema mundial por soluções gerais. A potência capaz de corresponder a estas demandas – como a Holanda após a Guerra dos Trinta Anos, a Inglaterra após as Guerras Napoleônicas, e os EUA no pós-Segunda Guerra Mundial – ascende à posição hegemônica, construindo um novo sistema mundial e iniciando um novo ciclo de acumulação.

Arrighi enfatiza o fato de que tal mudança imprime consideráveis transformações ao sistema como um todo. Por ser capaz de atender às demandas sistêmicas a que a antiga potência hegemônica não pôde fazer frente, a nova potência é necessariamente mais poderosa em termos materiais e políticos do que a anterior. De maneira análoga, o tamanho e a complexidade do sistema tornam-se maiores no novo ciclo, de forma que sua reconstrução pressupõe sua expansão. Assim, para o autor:

> Cada ciclo é diferente do anterior em dois aspectos principais: a maior concentração da capacidade organizacional exercida pelo Estado hegemônico, em comparação ao seu predecessor, e o maior volume e densidade dinâmica do sistema reorganizado pelo Estado hegemônico. (Arrighi, 2001, 43)

O modelo de Arrighi não é incompatível, e sim mais abrangente do que o de Wallerstein. Arrighi inclui em sua análise as vantagens competitivas da potência hegemônica, mas nem por isso deixa de fora as contradições de cunho político e social desenvolvidas dentro do sistema. Todavia, ambos limitam-se a identificar, dentre os vários Estados candidatos, a potência hegemônica em ascensão como a *capaz* de responder às demandas que emergem no caos sistêmico. Os autores não mencionam quais fatores levam tais Estados a *tornarem-se capazes de respondê-las e de efetivamente fazê-lo*, trazendo a si a responsabilidade e os esforços que implica reorganizar o sistema mundial ao seu redor.

Vale notar que a reorganização de um novo ciclo de acumulação requer, por parte da potência hegemônica, a construção de instituições que dêem respaldo material e financeiro à expansão do sistema mundial, além do aumento dos gastos militares necessários em sua

estabilização após os anos de crise. Isto faz com que a ascensão hegemônica incida em onerosos custos,[12] os quais, de acordo com o próprio Arrighi, só seriam "recompensados" no "outono" da hegemonia, que dista consideravelmente em tempo do início da expansão sistêmica. Além disto, nada garante que tal "recompensa" seja de alguma forma maior do que os referidos custos.

Talvez as explicações da ascensão hegemônica não se fundamentem apenas na economia. Se esse for o caso, o que afinal alimenta o motor que leva determinadas potências a reorganizar o sistema mundial após o caos sistêmico? O pensamento de Elias acima exposto é capaz de gerar respostas nesse sentido. É retornando a esse autor que proporemos críticas aos modelos de Wallerstein e Arrighi e elaboraremos idéias que podem servir de base a uma nova abordagem sobre o tema.

## IV. Geopolítica, Tensão Inter-Estatal e os Limites da Economia na Explicação da Ascensão Hegemônica

Tanto Wallerstein quanto Arrighi identificam os períodos de crise do sistema mundial como o ambiente propício para a ascensão das potências hegemônicas. Ambos autores adotam o conceito gramsciano de hegemonia: uma nação apresenta soluções gerais identificadas pelos demais países como benefício geral e passa a moldar o sistema mundial à sua maneira em um ciclo de acumulação particular. Assim, o Estado que sai fortalecido do período de crise seria aceito pelo resto do sistema mundial como hegemônico.

Mas fica em aberto a seguinte questão: *por que as potências hegemônicas assumem tal papel*? Embora seja certo que devamos olhar para a economia ao perguntar o que permite que um país ascenda como potência hegemônica, não é claro que a economia seja também a responsável pelos motivos em função dos quais tal potência põe em marcha a construção de uma hegemonia sob sua liderança. Dito de outra forma, uma potência ocupa uma posição hegemônica graças ao seu poderio econômico, mas não é certo que ela o faça devido a possíveis ganhos econômicos intrínsecos a este ato.

Vale ressaltar aqui que se tornar a potência capaz de organizar o sistema mundial após um período de caos sistêmico implica gastos elevados, principalmente no que se refere a gastos militares. Esse tema merece uma pesquisa histórica acurada, pois é possível apresentar uma extensa gama de dados nesse sentido. Limitar-no-emos à apresentação de alguns valores relativos à história da Grã-Bretanha e dos EUA, suficientes ao nosso propósito.

Durante as Guerras Napoleônicas, a Grã-Bretanha fez oposição à França, o que para Arrighi sedimentou as bases da construção da hegemonia britânica após a derrocada de Napoleão. Mas isso custou o necessário para aumentar seus efetivos militares de 40.000 homens, em 1789, para 250.000 em 1814. Trata-se de uma expansão de 625% de homens em

arma em 35 anos. Nesse mesmo período, a própria França, que objetivava conquistar toda Europa, elevou seus efetivos militares em 333%, enquanto outras duas potências militares, a Prússia e a Rússia, aumentaram seus efetivos em 142% e 166%, respectivamente (Kennedy, 1989, p. 103). Os gastos britânicos com seu exército cresceram, a preços correntes, de £ 13,3 bilhões, em 1803, para £ 49,6 bilhões em 1815 (Mitchell, 1962, p. 396). No que se refere à Marinha, entre 1790 e 1815, a Armada Britânica cresceu de 195 para 214 navios. Londres ampliava, assim, vantagem já existente, pois durante esses anos a Armada Francesa decresceu de 81 a 80 navios e a russa de 67 a 40 (Kennedy, 1989, p. 103). Isso elevou os gastos britânicos com força naval, a preços correntes, de £ 12 milhões, em 1803, a £ 22,8 milhões, em 1815. (Mitchell, 1962, p. 396)

A experiência recente dos EUA é ainda mais expressiva. Seus gastos militares durante a Segunda Guerra Mundial, conflito que numa leitura de Arrighi serviu de base para a construção do ciclo norte-americano de acumulação, cresceu numa proporção maior do que as demais potências da época. De 1940 a 1943, o dispêndio relativo à guerra da Grã-Bretanha cresceu de US$ 3,5 bilhões para US$ 11,1 bilhões, da Alemanha foi de US$ 6,0 bilhões para US$ 13,8 bilhões, e da URSS aumentou de US$ 5,0 bilhões para US$ 13,9 bilhões. Nesse mesmo período, os gastos militares norte-americanos cresceram de apenas US$ 1,5 bilhões para US$ 37,5 bilhões (Kennedy, 1989, p. 341). Tal esforço de guerra se arrefeceu após a paz de 1945, mas tornou a crescer acentuadamente logo nos primeiros anos do pós-guerra. A conjuntura da Guerra Fria, na qual os EUA trouxeram para si o comando do bloco capitalista, elevou o orçamento militar daquele país de US$ 10,9 bilhões, em 1948, para US$ 14,5 bilhões em 1950, e para US$ 49,6 bilhões em 1953, durante a Guerra da Coréia. Os gastos militares caíram após o armistício coreano, atingindo um mínimo de US$ 40,5 bilhões em 1955, quatro vezes maior do que 7 anos antes. O dispêndio com a defesa tornou a subir após aquele ano, atingindo US$ 52,3 bilhões em 1962, e explodindo com a Guerra do Vietnã, passando de US$ 67,5 bilhões em 1966, para US$ 75,4 bilhões em 1967, US$ 80,7 bilhões em 1968, e US$ 81,4 bilhões em 1969. Ou seja, em pouco mais de 20 anos os recursos norte-americanos gastos com defesa cresceram 8 vezes. Nesse mesmo período, o orçamento militar dos britânicos cresceu de US$ 3,3 bilhões para US$ 5,4 bilhões (Kennedy, 1989, p. 367). O enorme orçamento militar dos EUA no período, junto com os recursos empregados em programas de reconstrução como o Plano Marshall e a reconstrução do Japão, deram sustentação à reorganização do sistema mundial sob a hegemonia norte-americana.

Podemos, assim, escrever nossa primeira crítica à teoria de Wallerstein e Arrighi da seguinte forma: nada garante que as recompensas auferidas pela potência hegemônica durante a construção de sua hegemonia ou no “outono” braudeliano cobrirão os custos materiais oriundos da organização do sistema mundial após os anos de caos sistêmico.

Entretanto, podemos fazer uma análise no mesmo sentido com um fundo qualitativo. Tomando o caso da Grã-Bretanha, a construção de sua hegemonia no século XIX baseou-se em transformações políticas, econômicas e sociais dentro de si. O novo papel diplomático desempenhado pelos ingleses na Europa, administrando o balanço de poder centrado na Santa Aliança, e a liberalização comercial unilateral já na segunda década do século e principalmente a partir da revogação da Lei do Trigo em 1847 foram algumas das principais mudanças apontadas por Arrighi como necessárias na reorganização do sistema mundial à época. Essas transformações chocaram-se com interesses e tradições de grupos dentro daquele país. Para interferir de maneira decisiva na política da Europa, contribuindo diretamente na construção e manutenção de seu novo balanço de forças a partir da derrota de Napoleão, os ingleses passaram por cima de sua tradição de relativo isolamento em relação ao continente e de resistências a alianças com potências autárquicas por partes dos mais liberais (Watson, 1986, p. 238-250). A liberalização unilateral do comércio suscitou reação de boa parte dos produtores agrícolas da ilha, temerosos frente à possibilidade de falirem ao enfrentarem competição externa (Hobsbawm, 1968, p. 77-86). Mas apesar das resistências, essas mudanças foram levadas a cabo, dando sustentação à organização do que Wallerstein e Arrighi chamam de ciclo britânico de acumulação.

Se se concentra nos EUA do pós-guerra, vê-se que a criação do chamado "complexo militar industrial", a disposição do dólar como centro do sistema monetário internacional sob o acordo de Bretton Woods, a liderança na criação de diversos organismos multilaterais, e a intervenção militar em países como Coréia e Vietnã equivaleram à reversão da tradição isolacionista norte-americana. A postura de Washington frente ao mundo mudava radicalmente após 1945. Tratava-se de algo novo, em um forte contraste com o entre-guerras, quando os EUA retiraram-se da Liga das Nações; as tropas daquele país foram reduzidas ao ínfimo patamar de 1917 após a paz de 1919 (Kennedy, 1989, p. 269); e tentou-se resolver crises como a da hiperinflação alemã com aportes de libra e não de dólar, moeda na qual o sistema financeiro internacional já se baseava (Kindleberger, 1984, p. 289). Romper o isolacionismo em Washington implicou mudanças nas instituições e no pensamento político norte-americano, a despeito daqueles que ainda preferiam se abster dos conflitos fora das Américas.

Ou seja, a criação de uma estrutura diplomática, militar e econômica poderosa o bastante para permitir que a potência hegemônica exerça sua influência frente aos demais países do sistema e reorganize o sistema mundial é uma tarefa formidável, capaz de suscitar resistência de grupos de poder, situados no interior da própria potência e reticentes às mudanças necessárias para sua ascensão hegemônica. Podemos, desse modo, escrever nossa segunda crítica da seguinte forma: no ambiente de caos sistêmico, nada garante que a promessa de ganhos financeiros futuros seja responsável pela anulação, no interior da futura potência

hegemônica, de forças políticas que se opõem às transformações políticas, econômicas e sociais necessárias para a construção da hegemonia.

As duas críticas podem ser sintetizadas na seguinte questão: *por que as potências hegemônicas chamam para si a tarefa de organizar o sistema mundial se não há garantia que os ganhos materiais em construir uma hegemonia, incertos e distantes durante o período de caos sistêmico, trarão recompensas capazes de, a priori, superar os custos e vencer as resistências que suscita tal tarefa?*

Apesar de não vislumbrarem essa questão, Wallerstein e Arrighi indicam um caminho para a formulação de respostas a ela ao afirmarem que os fatores que propiciam a construção da hegemonia moldam-se nos períodos de caos sistêmico. Retornando à análise de Elias, tais períodos críticos são concomitantes ao acirramento da concorrência inter-estatal. Isso tende a ocorrer quando as principais potências do sistema competem em pé de igualdade, de forma que, em determinado momento, qualquer uma delas pode tornar-se superior às demais e, assim, a mera existência do possível inimigo mais poderoso faz com que toda potência adote uma postura expansionista. Luta-se pela preservação de *status* e poder e, em última instância, pela própria sobrevivência enquanto unidade de poder. Trata-se de um ambiente instável, no qual os sentimentos beligerantes e expansionistas são aguçados sob pretexto da defesa frente ameaças externas. Nas palavras de Elias:

Um grupo de Estados desprovido de monopólio central de violência física é particularmente instável. Existem mil e uma razões para o surgimento de tensões e conflitos entre Estados. Seja qual for a razão específica, entretanto, a força primária é produzida pela pressão competitiva intrínseca à configuração, pela luta elementar de sobrevivência entre as unidades e por seus conflitos de status e de poder. (Elias, 1998, p. 219)

Evidentemente, Elias usa um exemplo extremo ao referir-se ao monopólio central de violência inter-estatal, que funcionaria como um Estado governante de todos os Estados do sistema mundial. Além disto, o autor não fala aqui exatamente de uma hegemonia, mas sim da dominação baseada na força de alguma unidade de poder, ou um agrupamento delas, sobre o resto do sistema. Contudo, tal visão é analiticamente útil. Essa situação hipotética dista em maior ou menor grau da configuração verificada no sistema mundial, dependendo do espaço de tempo em foco. Durante o período de hegemonia descrito por Arrighi, estaríamos próximos do monopólio central de violência de Elias; enquanto no caos sistêmico, estaríamos distantes. O sistema é sempre instável, embora por vezes seja mais e por vezes menos. Quanto maior a instabilidade, maior a pressão competitiva entre as unidades de poder – a "força permanente" à qual Elias se refere. É essa força que faz os Estados se transformarem, aumentando a complexidade de suas organizações internas e a força de sua capacidade econômica e militar. É ela que, em última instância, transformou Capetos em França e Plantagenetas em Inglaterra.

Portanto, somente o acirramento da concorrência inter-estatal é capaz de transformar um Estado a ponto de torná-lo capaz de reconstruir um ciclo sistêmico de acumulação e, assim, desempenhar o papel de potência hegemônica do sistema mundial. Não é por acaso que Wallerstein e Arrighi dizem que as forças que moldam a nova hegemonia vêm à tona nos períodos de crise – as guerras mundiais para o primeiro e o caos sistêmico para o segundo. São neles que a tensão inter-estatal, força primária que move o sistema mundial, torna-se forte o suficiente para contrabalançar os custos materiais e debelar as resistências internas existentes no processo de formação da potência hegemônica. Dito de outra forma, um Estado só ascende como potência hegemônica quando, além dos meios econômicos para tanto, possui um grande motivo para lançar-se nesta hercúlea aventura: evitar que, do caos sistêmico, surja outra potência ou outra ordem internacional que ameace rebaixar seu nível de poder e *status* e, em última análise, mine sua própria existência. Embora os meios necessários para a criação de um novo período de hegemonia tenham por base o poderio econômico, a razão primordial de seu início é o acirramento das tensões inerentes ao sistema mundial. Portanto, a razão última da ascensão hegemônica não é econômica, mas sim geopolítica.

## Notas

1 O conceito de hegemonia será detalhado adiante no artigo. Cabe, porém, aqui definir potência hegemônica como aquela que, com o aval dos demais países do sistema internacional, lidera-o, estabelecendo normas e padrões políticos e econômicos vigentes internacionalmente. A hegemonia seria, portanto, encarada no sistema como de interesse de todos. Trata-se do conceito usado por Wallerstein e Arrighi e desenvolvido por Gramsci.

2 Para mais detalhes, ver Elias, 1993, p. 197-198.

3 Kennedy afirma que "foi na Europa, em fins da era medieval e princípios da moderna, que as novas técnicas de guerra surgiam com mais freqüência", de forma que, naquele continente, "no amplo período de 1450 e 1600, se estabeleceram (...) 'impérios da pólvora'." (Kennedy, 1989, p. 29)

4 Braudel, 1998, p. 258-274, oferece uma rica análise histórica sobre esse tema.

5 Usa-se aqui a notação de Wray, 1990, p. 30.

6 No caso estudado por Elias, seria mais preciso falar no sistema europeu, mas usaremos o termo sistema mundial para poder melhor comparar as idéias de Elias com as de Wallerstein e Arrighi adiante neste artigo. De todo modo, o sistema mundial de Wallerstein e Arrighi originou-se do sistema europeu de Elias, como veremos adiante.

7 Para ricas análises sobre ambos processos, ver Braudel, 1996, pp. 526 – 530; e Arrihi, 1994, pp. 163-164.

8 Ver Hobsbawm, 2000, p. 68-69 Kindleberger, 1996, p. 142.

9 A literatura econômica sobre a ultrapassagem japonesa no século XX é muito extensa. Embora limitada frente à gama de textos sobre o assunto, uma boa relação inclui Gilpin, 1987, p. 193; Arrighi, 1994, p. 356- 361, e Bernard, p. 298-221.

[10] Ver Crouzet, (1982), p. 363-370, e Arrighi, 1994, p. 166-173.

[11] Sobre o tema, muito discutido na literatura econômica, pode-se encontrar boas análises em Chesnais, 1997, p. 11-33; Gilpin, 1987, p. 134-151; Helleiner, 1991, p. 163-175, e Arrighi, 1994, p. 311-316.

[12] Veremos adiante alguns índices históricos que servem de *proxies* dos custos de se construir uma hegemonia.

## Bibliografia

ARRIGHI, G. e Silver, B. J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

________. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens dos nossos tempos**. Rio de Janeiro: Contraponto/ Editora UFRJ, 1994.

BERNARD, M. Post-Fordism, Transnational Production, and the Changing Global Political Economy. In: STUBBS, R. e UNDERHILL, G. R. D. (eds.). **Political economy and the changing global order**. Toronto: Macmillan, 1996.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital: gênese, custos e riscos**. Rio de Janeiro: Xamã, 1997.

CROUZET, F. **The Victorian Economy**. Londres: Methuen, 1982.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de janeiro: Jorge Zahar, 1993.

________ . **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

HELLEINER, E. From Bretton Woods to Global Finance: a World Turned Upside Down. In: STUBBS, R. e UNDERHILL, G. R. D. (eds.). **Political Economy and the Changing Global Order**. Toronto: Macmillan, 1996.

HOBSBAUWM, E. J. **Industry and Empire**. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

__________ . **A era do capital: 1848-1875**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KINDLEBERGER, C. P. **The World in Depression, 1929-1939**. Berkley: University of California Press, 1986.

___________ .**World Economic Primacy: 1500 to 1990**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

MCNEILL, W. H. “The pursuit of power”. Chicago: The University of Chicago Press, 1984

TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus: 1990-1992**. São Paulo: Edusp, 1998.

WALLERSTEIN, I. **The Modern World System**, v. 1. Nova York: Academic Press,1974.

WATSON, A. **The Evolution of International Society: a Comparative Historical Analysis**. Londres: Routledge, 1986.

WRAY, L. R. **Understanding Modern Money**. Nova York: Edward Elgar, 1990.

# A NEGOCIAÇÃO CULTURAL NA ASSISTÊNCIA CONSULAR A IRUAN EM TAIWAN


## Resumo

O caso da retenção do menor Iruan em Taiwan demandou assistência consular que exigiu complicada negociação cultural. Por um lado, cumpria levar em conta o jeito de uma sociedade asiática, onde prevalecem os interesses do grupo. Por outro, cabia defender o direito de uma criança brasileira de preservar sua identidade e ser mantida junto ao núcleo familiar que lhe era mais próximo. A articulação entre diferentes setores das duas sociedades proporcionou ensinamentos, que poderiam ser úteis à interlocução comercial e política com o universo chinês.

## Abstract

*The retention of Brazilian boy Iruan in Taiwan demanded a kind of consular assistance that set in motion a complex cultural negotiation. On the one hand, the Asian way had to be taken into account, with due respect to the prevailing interests of the social group that was holding him here. On the other hand, the rights of a Brazilian child had to be upheld so that he could be kept close to his prevailing culture and closest family circle. The learning experience of negotiating with different sectors of both societies can prove to be useful when dealing with trade and political discussions with the Chinese universe.*



**Paulo A. Pereira Pinto***


*Só a Antropofagia nos une. Socialmente. Economicamente. Filosoficamente. Única lei do mundo. Expressão mascarada de todos os individualismos, de todos os coletivismos. De todas as religiões. De todos os tratados de paz. Tupi, or not tupi that is the question. Contra todas as catequeses. E contra a mãe dos Gracos. Só me interessa o que não é meu. Lei do homem. Lei do antropófago.*[1]

*É possível traçar em grandes linhas a história da criação do que se poderia definir como os começos de um conhecimento brasileiro, ou uma visão brasileira do mundo de cultura e civilização chinesa. O conhecimento da China no Brasil pode-se dizer que teve início nos começos da colonização e formação da civilização brasileira. Desde os primórdios da criação do Brasil que os Jesuítas introduziram costumes, crenças e saberes oriundos da Ásia (Índia e China) nas estruturas sociais e culturais que produziram o nascimento do ser nacional brasileiro.*[2]

## Introdução

O caso Iruan colocou-me diante de uma situação em que, durante quase três anos, enquanto lhe prestava assistência consular em Taiwan, buscava transformar o processo de resgate do menino em diálogo entre duas culturas.


Rev. Cena Int. 5 (2): 108-130 [2003]



* Diplomata. Serviu por mais de 17 anos na Ásia-Pacífico. Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, desde fevereiro de 1998.

Paulo A. Pereira Pinto

A partir de abril de 2001, Iruan Ergui Wu, aos cinco anos, órfão de mãe brasileira e pai taiwanês, tornara-se mudo, em Taiwan, no meio de pessoas cuja língua não entendia e passou a recusar-se a falar, também, o português. De repente, o menino encontrou-se retido numa sociedade em que não se resolveu a equação que combina a preservação da identidade cultural com a necessidade de respeito a direitos individuais reconhecidos universalmente. Seu drama, provocado pelo desejo de tios paternos de retê-lo na Ilha de Formosa, em desafio à tutela concedida pela justiça brasileira à avó materna, em Canoas, Rio Grande do Sul, foi acompanhado, com grande interesse e persistência, pela imprensa brasileira.

Na condição de Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, cumpri o dever de prestar-lhe assistência consular e acompanhar seu caso, no outro lado do mundo. Desde o primeiro momento, no entanto, senti-me envolvido emocionalmente com o sofrimento do menino, dedicando-lhe muito mais do que atenção burocrática. Crescia a afeição pela criança, enquanto era difícil controlar a revolta, diante da violação de direitos básicos de um pequeno cidadão brasileiro, em território tão distante.

Iruan se recusava a falar comigo em português, mas sempre demonstrou grande interesse pelo jogo de bola. Em análise retrospectiva, verifico, agora, que, com o futebol, expressava sua identidade cultural, embora estivesse no meio de pessoas que não cultivam este esporte.

O silêncio do menino gaúcho atestava seu esforço descomunal, para a pouca idade, na resistência a toda uma proposta da família que o retinha, com o objetivo de apagar de sua memória qualquer resíduo de lembrança dos parentes e comportamentos deixados no Brasil, para que se tornasse, mais tarde, um reprodutor do sobrenome Wu, com características apenas locais.

No processo de negociação do retorno de Iruan a nosso País, cabia-me, por um lado, perante a sociedade brasileira, situar a retenção do menino no contexto do “jeito asiático”, e, por outro, explicar aos taiwaneses nossa visão do problema, à luz do “jeito brasileiro”. Era, sem dúvida, um exercício digno da antropofagia defendida por Oswald de Andrade. Isto é, tratava-se de “digerir” características locais e devolvê-las ao distinto público da Ilha, na forma de discursos e gestos, demonstrando a tolerância possível “ com um “jeito” que apenas nossa cultura tropical seria capaz de fazer, sempre sem permitir que as negociações emperrassem de vez.

Finalmente, em 12 de fevereiro de 2004, Iruan retornou aos braços da avó materna gaúcha, Sra. Rosa Leocádia Ergui. Acompanhei-o durante viagem de 40 horas de Taiwan a Porto Alegre, quando pude entregar o “doce neto”, no aeroporto Salgado Filho, à sua guardiã de direito.

É sobre essa negociação cultural que o presente artigo trata. Busquei o engenho e a arte para redigi-lo, com base em minha vivência pessoal de quase três anos na intermediação

do diálogo entre o "jeito asiático" e a maneira de ser brasileira, opondo uma visão em que predomina o interesse de um grupo social a uma perspectiva do direito de cada cidadão.

Nesse esforço, recorri, também, à pesquisa teórica sobre temas como o "diálogo entre civilizações" e o processo de integração através do Estreito de Taiwan, com ênfase na dimensão cultural do relacionamento entre o continente chinês e Formosa.

Conto com a possibilidade de que a narrativa da experiência da negociação do caso, que, em sua essência, dizia respeito à questão civil entre uma família gaúcha e outra do Sul de Taiwan, possa contribuir, também, para a reflexão sobre as formas de conduzir, por exemplo, entendimentos nos campos comercial e político com o universo chinês. Conforme será analisado, mesmo apresentando características locais práticas, os taiwaneses compartilham da identidade cultural chinesa.

Nessa perspectiva, cumpria-me a articulação de diferentes iniciativas da parte brasileira junto a setores da sociedade taiwanesa, quanto à necessidade do retorno de Iruan ao Brasil. Cumpria-me, igualmente, explicar porque o menino não podia voltar rapidamente, conforme era o desejo dos parentes e sociedade gaúchas. Tal esforço de convencimento de interlocutores diversos proporcionou aprendizados que poderiam merecer registro.

Verifica-se, por exemplo, a necessidade do entendimento de que, no processo de negociação com chineses, desde o início, deve-se fazer a distinção entre um enunciado e um compromisso. Há, então, um esforço permanente para estabelecer sucessivas novas cenas de partida, buscando superar qualquer vitória que o interlocutor tenha obtido, empurrando a discussão para um patamar seguinte, em que novo consenso lhes seja favorável. Um exercício criativo de linguagem é, assim, colocado em prática. O que significa, realmente, "o que foi acordado", é em geral algo inesperado e difícil de ser estabelecido pela mente ocidental.

Assim, é necessário perceber, em primeiro lugar, que um negociador chinês com freqüência utilizará palavras de seu interlocutor para encurralá-lo em determinada posição ou levá-lo a concessões. Daí, por exemplo, minha determinação, conforme será visto adiante, de manter, como cena de partida, com respeito ao caso Iruan, o fato de que a retenção do menino brasileiro aqui, havia sido, após a morte do pai, ilegal e uma violação de direitos básicos de uma criança.

Em segundo lugar é conveniente considerar o que os chineses chamam de "face", no sentido de que não se pode menosprezar, seja publica ou privadamente, as aparências ou *status* social do negociador. Dessa forma, durante todo o processo de assistência consular, por um lado, sempre exaltei o cuidado e carinho com que a família taiwanesa cuidava do menino. Estabelecia, nessa perspectiva, um elevado patamar a ser esperado do comportamento do clã local, no momento da entrega do garoto " o que, entretanto, não aconteceu.

Tinha, portanto, a preocupação de reiterar, sempre, que confiava em que, em Taiwan, existe respeito à lei e à ordem. Isto é, deixava claro que não poderia aceitar nada menos do que o cumprimento da decisão judicial uma vez terminado o processo.

Em contrapartida, tanto a família, quanto as autoridades taiwanesas, concediam-me tratamento de respeito " mesmo não havendo relações diplomáticas, nem consulares, entre nosso País e a Ilha. Deixavam claro, assim, que esperavam de mim um comportamento dentro dos parâmetros vigentes para a atuação de um representante estrangeiro, sem interferência nos assuntos internos da sociedade que o recebe.

Cabe observar, ainda, que negociadores chineses buscam colocar o adversário, em situação de tomada de decisão, sob pressão permanente, se possível do tipo "pegar ou largar", para, em seguida, adotar nova postura, com indicação de que, na verdade, não atribuíam tanta importância à exigência que haviam acabado de fazer.

## O "Jeito Asiático"

Na perspectiva do que foi mencionado, cabe registrar que, de repente, Iruan encontrou-se numa sociedade onde não se resolveu a equação que combina a preservação de sua própria identidade cultural com o respeito a direitos individuais reconhecidos universalmente. A criança brasileira viu-se, repentinamente, submetida a costumes de uma terra desconhecida, descritos como o "jeito asiático".

Já se tornou lugar-comum, a propósito, dizer que o fenômeno avassalador da globalização tem influenciado a reorganização dos sistemas político e econômico mundiais, aumentado a divisão da produção internacional, ditando uma cultura uniforme com características ocidentais e determinando a inserção das diferentes regiões do mundo em novo ordenamento mundial. Para fazer face a esse tipo de desafio, países na Ásia-Pacífico e o Brasil buscam proteger suas identidades culturais das conseqüências da globalização. Pessoas naquela parte do mundo e na nossa efetuam grandes esforços para entender a sociedade em que vivem como parte de um escudo protetor para suas aspirações e interesses individuais e coletivos.

A pressão desse fenômeno de caráter mundial sobre a identidade cultural leva países asiáticos e o Brasil a buscarem um conjunto de valores que lhes permita consolidar suas crenças, hábitos e ideais, herdados por meio de uma história compartilhada. Na medida em que seja bem sucedido, o fortalecimento de interesses comuns a seus cidadãos fornecerá a esses países agendas de preocupações próprias, em oposição à réplica, dentro de suas fronteiras, de parâmetros culturais da América do Norte e Europa.

Encontrei-me, assim, ao negociar a questão do menino em Taiwan diante da situação de buscar, por meio da prestação de assistência consular, a intermediação entre diferentes agendas de oportunidades e desafios, enquanto tentava encontrar interesses comuns, tudo em benefício da causa da luta pelo retorno de Iruan ao Brasil.

Para muitos, fora do continente asiático, até há pouco tempo, o jeito daquela parte do mundo significava ciclos de controle de qualidade e outras técnicas de administração criadas pelas empresas japonesas, desde a década de 1970. Gradativamente, a região começou a projetar-se na consciência mundial a partir de novas formas de inserção. Passou-se a entender que existe uma rede muito mais ampla de crenças que servem de base de sustentação para o processo de crescimento da Ásia-Pacífico.

O interesse acadêmico sobre a evolução dos regimes políticos na Ásia-Pacífico intensificou-se desde o término da Guerra Fria. Recentemente, novas perguntas têm sido formuladas, como a relativa à possibilidade de que a falência universal do autoritarismo venha a produzir o mesmo tipo de padrões democráticos aceitos pelo Ocidente no continente asiático.

Na mesma perspectiva, coloca-se o debate quanto ao desenvolvimento do sistema capitalista e das práticas de economia de mercado em países de acelerado crescimento, onde personalidades fortes ou partidos políticos com longa permanência no poder levaram o Estado a desempenhar papel preponderante no funcionamento das forças de mercado. Também nesse setor, são notadas marcantes diferenças entre os modelos adotados na Ásia-Pacífico e os de tradição européia e norte-americana.[3]

O "jeito asiático", em termos reconhecidamente simplificados, consideraria que direitos individuais poderiam, em determinado momento, ser colocados em segundo plano, seja em relação ao progresso ou à segurança da sociedade, seja mesmo em função de interesses de um grupo familiar.

Nesse contexto, foi possível verificar, desde o início do caso Iruan, a ausência da percepção, em Taiwan, quanto a direitos básicos do menino, na medida em que ele era encarado como algo a ser formatado segundo práticas de comportamento e educação local. Não lhe era reconhecido o direito de permanecer próximo aos que lhe haviam dado afeto e identidade, nos cinco primeiros anos de vida.

Ignorou-se, assim, que o pai, até o falecimento, poucas vezes estivera com o menino. O genitor sabia, no entanto, que era intensa a relação afetiva entre o garoto e a avó materna, bem como conhecia a adaptação do menor ao Brasil. Daí ter comprado a casa e assinado a tutela para a Sra. Rosa Leocádia Ergui, o que significava querer que o garoto vivesse no Brasil. Quanto ao tio, que praticamente seqüestrou o menino no Sul da Ilha, conhecera o sobrinho apenas em março de 2001.

Em 22 de abril de 2001, domingo – três dias após tomar conhecimento sobre o assunto – viajei à cidade de Tainan, para averiguar as condições em que se encontrava Iruan, bem como prestar-lhe assistência consular, se fosse cabível. Antes, meus auxiliares locais haviam contatado, por telefone, a família Wu, para marcar um encontro em um restaurante daquela cidade, a uma hora de vôo de Taipé.

Havia, também, falado ao telefone com a avó materna do garoto para informá-la das providências que estava tomando, bem como para perguntar-lhe sobre as preferências do neto, quanto à comida brasileira. De acordo com sua sugestão, levei comigo um pouco de polenta e de "negrinhos", que é como se chamam os doces brigadeiros no Rio Grande do Sul. Na tentativa de aliviar um pouco sua imensa e justificada ansiedade, prometi-lhe, também, que no caso de o menino vir a "ter dor de barriga à noite", um de meus auxiliares lhe ensinariam a expressar, no dialeto taiwanês, tal incômodo.

Assim, no dia 22 de abril de 2001, rodeado por 16 pessoas do clã Wu, incluindo o Prefeito da localidade onde vivem ao Sul da Ilha de Taiwan, encontrei-me com o menor Iruan Ergui Wu. Em três horas de discussão, reiterei, dezenas de vezes, o princípio de que aquele pequeno cidadão brasileiro estava sendo retido contrariamente ao desejo da avó brasileira, que contava com a tutela do garoto, outorgada por sentença da Justiça do Rio Grande do Sul.

O encontro havia sido marcado apenas com um casal de tios do menino, para que eu verificasse sua situação pessoal e lhe prestasse alguma assistência cabível. O grupo de comensais que se apresentou, no entanto, tinha posições articuladas e bem definidas e não poupou esforços no sentido de legitimar a retenção de Iruan em função de princípios da tradição oriental, considerações filosóficas e alegações de dificuldades econômicas dos familiares em Canoas. Ficava claro, então, que o assunto, para o clã local, não tinha a menor relação com idéias de direitos do menino ou dos tios. Tratava-se, desde o início, de defender o interesse do grupo familiar Wu, expresso, principalmente, na necessidade de reter Iruan como reprodutor daquele sobrenome.

Tive, então, que reagir, para não parecer conivente com o que estava sendo exposto.

Mantendo a tática aprendida em 14 anos de vivência nesta parte do mundo, não me arredei da defesa do princípio de que o cidadão brasileiro estava sendo retido ilegalmente. Em diferentes momentos, aproveitei a inesperada presença do Prefeito para questionar se ele estava ciente de tal irregularidade em área de sua jurisdição. Também, na forma do "jeito asiático", a autoridade limitou-se a dizer que o falecido pai do menino teria manifestado ao tio que retinha o garoto o desejo de que ele permanecesse em Taiwan. Reiterei meu argumento e lembrei que o dele não tinha embasamento jurídico.

Nessa perspectiva, foi mantida a cordialidade exigida em conversações na Ásia, na medida em que não poupei elogios à forma carinhosa como Iruan vinha sendo tratado pela família local, agradecimentos pelo comparecimento das 18 pessoas, inclusive o menino, mais nós três do Escritório, ao almoço – que tive que pagar – e desculpas pelo incômodo de tirá-los de casa no domingo.

Diante de suas investidas incessantes, no entanto, ao clã Wu respondi sempre que entendia muito bem as tradições locais, que priorizam o interesse do grupo, em detrimento

de direitos individuais. Ao Prefeito, quando alegou que a manutenção do menor em Taiwan era um favor, tendo em vista as melhores condições econômicas locais, informei que também entendia bem isso, pois o Brasil acolhe, no momento, mais de 100.000 pessoas de origem chinesa, que lá chegaram em fuga da fome e de problemas diversos e em busca de oportunidades para uma vida melhor.

Perdi a paciência apenas uma vez, quando uma tia procurou exaltar o fato de que o menino estava esquecendo a família e o país de origem. Informei-lhe de que esse tipo de lavagem cerebral constituía grave violação de seu direito à identidade cultural própria.

Iruan Ergui Wu, então com cinco anos, gozava de segurança, conforto material e afeto de um grupo de pessoas com quem não conseguia se comunicar. Não seria necessário ser psicólogo para verificar que seu olhar perdido e neutro indicavam mecanismo de defesa contra um ambiente que não conseguia entender. Cabia lembrar que havia chegado a Taiwan, um mês antes. Logo em seguida, seu pai viera a falecer.

Não quis falar em português e não conhecia o idioma taiwanês de seus familiares – nem mandarim, falado pela maioria da população da Ilha. Sua avó brasileira alegava que ele era, normalmente, bastante falante. Apenas em um momento demonstrou alegria. Quando lhe entregamos o prato de polenta e o de “negrinhos”.

Diante da recusa da família local a entregar o menino, passou-se, a partir de então, a discutir sobre o mecanismo a ser utilizado para a transmissão da sentença da Justiça brasileira a autoridades locais.

Crescia o interesse da imprensa brasileira pelo assunto, que me telefonava constantemente, enquanto a Rádio Gaúcha organizava amplo debate público, com a participação de mais de 900 ouvintes sobre a questão do menino. A mídia taiwanesa, também, começou a interessar-se pelo assunto.

A partir de abril de 2001, portanto, para os que defendiam o retorno imediato do garoto para junto da avó materna, tratou-se de questionar a essência do argumento de que o clã Wu poderia conceder-lhe melhores benefícios, na medida em que não haveria parâmetros razoáveis de comparação.

No decorrer do processo judicial, estudo sócio-econômico, realizado em Taiwan, de acordo com a legislação taiwanesa, não evidenciou tantas vantagens para a permanência do menino. Pelo contrário, registrou desvantagens. Tal avaliação da família Wu, realizada durante o período de quatro meses, entre dezembro de 2001 e abril de 2002, ressaltara, mesmo, a importância do pronto retorno de Iruan ao Brasil, onde desfrutaria de ambiente mais favorável para seu crescimento.

Enquanto isso, a advogada dos tios taiwaneses deixava claro, em sua petição, que uma das poucas razões para a retenção de Iruan em Taiwan seria o fato de que, na Ilha, existem prerrogativas em favor dos meninos. Caso ele fosse criado no Rio Grande do Sul,

seria prejudicado, pois, nas plagas meridionais de nosso País, meninos e meninas têm os mesmos direitos.

## O Significado da Negociação Cultural

O diálogo entre culturas tem sido objeto de intenso debate a partir de meados da última década do século XX. Assim, com o término da Guerra Fria, abriu-se amplo leque de oportunidades para o aprofundamento do diálogo entre Estados, incluindo temas econômicos, políticos, estratégicos, de segurança e de direitos humanos. Simultaneamente, o "diálogo entre civilizações" entrou, também, em nova fase.

A publicação, em 1993, do livro de Samuel Huntington sobre o **Conflito entre Civilizações**, no entanto, provocou grande repercussão. Segundo o autor, "cultura e identidades culturais, que em sua acepção mais ampla são identidades de civilização, estão moldando os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo do pós-Guerra Fria". Para alguns analistas, o professor de Harvard identifica pela primeira vez na história o centro de poder da política global como multipolar e envolvendo diversas civilizações. Distingue entre modernização e ocidentalização. Enterra o mito de uma só civilização universal e ocidentalizada. Analisa o espantoso progresso econômico, militar e político da Ásia pós-década de 1960 e alerta para a explosão demográfica do Islã.

Nas nove civilizações do mundo, de acordo com Huntington, o Ocidente resumir-se-ia à Europa Ocidental, América do Norte e Oceania. Inventa, então, uma certa "civilização latino-americana", para onde o Brasil é despachado. No outro extremo, haveria, a seu ver, uma "civilização budista". Identifica tendências no sentido de confrontos entre civilizações. A seu ver, com o término da bipolaridade ideológica mundial, característica do período da Guerra Fria, diferentes povos seriam levados a situações de conflito no processo de busca do fortalecimento de sua identidade. O choque se daria, principalmente, no processo de competição entre as civilizações de um Ocidente em declínio e um Oriente emergente, onde se sobressairiam o Islã e o Confucionismo.

Em parte, talvez, como reação às teses do **Clash of Civilizations**, diferentes iniciativas, buscando provocar o efeito contrário do previsto pela obra do professor norte-americano, foram colocadas em prática, já a partir do ano seguinte à publicação do livro.

Wang Meng[4], um escritor chinês, resumiu em cinco modelos sua visão de como ocorrem os relacionamentos entre culturas. Em primeiro lugar, acontece a hegemonia ou colonialismo cultural, que trata a cultura mais forte como referência a ser imitada pelas demais e se apresenta como destinada a eliminar todas as culturas em posição de inferioridade. A segunda é a exclusividade ou conservadorismo cultural, que rejeita qualquer idéia nova e repudia compartilhar sistemas de valores ou normas com qualquer outra cultura. A terceira

é o chauvinismo cultural, que focaliza os conflitos entre culturas, sem considerar suas possibilidades de trocas, fusões, complementaridade e promoção mútua. Parcial e obcecado com a confrontação, o chauvinismo cultural alimenta hostilidades intraculturais e desentendimentos. A quarta é o relativismo cultural, fornecendo justificativas para visões e comportamentos anti-humanitários conducentes à negação completa da partilha de valores do pluralismo cultural. Finalmente, aparece o modelo relativamente ideal, que advoga o diálogo e a troca entre culturas na busca por lugares comuns, preservando, ao mesmo tempo, diferenças e incentivando o aprendizado e entendimento mútuos, na esperança do desenvolvimento do grupo e dos indivíduos.

O estudo da influência da cultura como fator de agregação, nos dias de hoje, ademais, tem sido amplamente adotado por pensadores de renome. O livro de Francis Fukuyama **Confiança**[5], por exemplo, defende, entre outras, a idéia de que as nações dependeriam, para tornar-se competitivas, cada vez mais, de sua sociedade civil, isto é, da capacidade de pessoas trabalharem juntas, visando a objetivos comuns, em grupos e organizações, sustentando-se em hábitos culturais antigos: reciprocidade, obrigações morais, deveres para a comunidade e sobretudo, confiança.

Manuel Castells, por ocasião de um seminário realizado em Brasília, intitulado O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas[6], afirmou que "no momento em que a economia mundial é regida por fluxos financeiros, tecnológicos, comerciais e de valores canalizados por redes independentes, adquire importância fundamental a conexão direta " ou rede " representada pelos crescentes vínculos entre a China e o Sudeste Asiático".

Por sua vez, Joel Kotkin, em **Tribes: How Race, Religion, and Identity Determine Success in the New Global Economy**[7], alega que a perda do fator de agregação das ideologias dominantes no período da Guerra Fria e a emergência da globalização da economia proporcionaram o aparecimento de tribos globais, isto é, grupos culturais cujos membros estão dispersos geograficamente, mantêm vínculos empresariais através do mundo e redes culturais, e compartilham de um forte sentido de origem comum, bem como de valores. A *global tribe* chinesa, a seu ver, tem sido amplamente responsável pelo processo de desenvolvimento econômico da República Popular da China desde a década de 1970. Mais do que isso, essa grande tribo chinesa poderá determinar o futuro de um projeto chinês e envolver uma multiplicidade de Estados asiáticos.

Finalmente, em **Megatendências Ásia**[8], John Naisbitt chega a afirmar que "o domínio econômico do Japão atingiu seu ápice e que sua posição na Ásia e no mundo encontra-se em uma longa curva descendente. O poder do Estado-nação japonês está dando lugar à colaboração dinâmica da rede de chineses. Considerações sobre a China e os chineses no exterior agora norteiam a tomada de decisões na Ásia, na medida em que a China se torna fundamental para a região do Pacífico. Mas é a rede de chineses no exterior que dominará a região " não a China".

Paulo A. Pereira Pinto

## Taiwan no Universo Cultural Chinês

Como já mencionado, no processo de negociação para o retorno de Iruan ao Brasil, cabia-me, perante a sociedade brasileira, situar a retenção de menino no contexto do “jeito asiático”, e explicar aos taiwaneses nossa visão do problema, à luz do “jeito brasileiro”.

Nunca é demais enfatizar, a propósito, que Taiwan “ onde se encontrava retido Iruan “ é herdeira de vínculos com a China que criam um marco de referência, incluindo valores, idéias e crenças consolidadas através de uma história compartilhada. Laços foram estabelecidos, assim, a partir do fato de habitantes dos dois lados do Estreito de Taiwan falarem o mesmo dialeto, pertencerem à mesma família ou serem originários de um único povoado, província ou região. A relação de confiança que tais condições conferem a transações comerciais e financeiras no continente asiático supera a capacidade de coerção ditada por muitos diplomas legais no Ocidente.

Formou-se, assim, uma rede regional, com bases étnicas, que atua como intermediária, em termos de agentes financeiros, comerciantes e empresários, no caminho de uma reintegração de Taiwan à China. Esta é uma condicionante que contribui para que o processo de unificação dos mercados e sistemas produtivos, de ambos os lados do Estreito, seja reforçado por laços interpessoais e fatores culturais.

Empresários taiwaneses, portanto, desempenham papel fundamental no processo de desenvolvimento da China, na medida em que as condições de investimentos e comércio naquele país são bastante complicadas, tendo em vista a fragilidade do sistema legal. Códigos para o recebimento de capital e mecanismos de câmbio são precariamente elaborados Como conseqüência, muitos estrangeiros julgam ser demasiados os riscos de entrada na economia chinesa. Aqueles que dispõem de conhecimento da cultura e de suas implicações conseguem reduzir tais entraves.

Assim, comerciantes de Formosa, por um lado, têm uma relação de empatia com os nacionais da República Popular da China (RPC), por raízes étnicas. Por outro, estão melhor equipados para compreender o que se passa no mundo de negócios no exterior, devido à sua longa exposição a empreendimentos multinacionais.

Parece oportuno, neste ponto, lembrar o entendimento de que a China não é, apenas, “mais uma nação na família de nações. A China é uma civilização que busca aparecer como um Estado”, segundo o cientista político Lucian W. Pye[9]. Na perspectiva de Pye, a história moderna da China seria marcada por esforços, gerados dentro e fora do país, no sentido de “espremer uma civilização em moldura institucional arbitrária, denominada Estado moderno e derivada da fragmentação das civilizações ocidentais”.

Seria, assim, extraordinário o fato de que a China se tenha mantido unida. A fundação da República da China, em 1912, sobre uma das civilizações mais antigas que se conhece,

garantiu a sustentação de uma cultura política que tem entre seus deveres principais o de manter os chineses unidos. Portanto, a obrigação de garantir que sua civilização permaneça indivisível tem significado a impossibilidade de assumir compromissos que coloquem em dúvida a existência de apenas um centro de poder e autoridade.

Verifica-se, a propósito, que, apesar dos milênios de sua civilização, é recente o conceito de nacionalismo entre os chineses. Basta lembrar que a última dinastia de Imperadores foi manchu e pouco fez para associar-se à cultura do país, impondo-se, em grande medida, exatamente pelo fato de diferenciar-se dos súditos.

Com o advento da República, não houve transição fácil entre um Império e uma nação. Quando a idéia-força republicana consolidou-se, foi como trabalho de mobilização do Estado e, não, como manifestação popular. Seu propósito, desde então, foi o controle do território e, não, a emancipação política. Tanto o Kuomintang quanto o Partido Comunista seguiram esta orientação.

Cabe observar que, em Taiwan, enquanto esteve no poder, entre 1949 e 2000, o Kuomintang demonstrava claro esforço de tornar a Ilha o pólo principal de divulgação da cultura sínica. A cada ano, centenas de jovens chineses ultramarinos eram trazidos a Taiwan para fazer cursos de mandarim, caligrafia, instrumentos musicais, pintura e culinária tradicionais.

Não foi por acaso que, quando de sua fuga através do Estreito, o Generalíssimo Chiang Kai-Shek, com o apoio logístico dos Estados Unidos, carregou os maiores tesouros de porcelana para Taiwan. Sempre houve, em Taipé, a intenção de ser o centro de irradiação cultural da China. Principalmente durante o período de grande turbulência revolucionária, na década de 1960, enquanto o tradicional era objeto de destruição no continente, em Taiwan, cultivavam-se todos os campos de estudo enumerados acima.

Nota-se, ademais, que, desde o início de seu processo de modernização, a RPC, ao promover reformas de suas estruturas econômico-sociais, tem permitido o ressurgimento de valores e práticas tradicionais. Entre as instituições fortalecidas encontram-se os templos confucionistas. Busca-se, portanto, compensar o recuo do embasamento ideológico de sustentação adotado logo após a fundação da República Popular, com um conjunto de idéias-força prevalecentes na cultura chinesa.

Enquanto tais acontecimentos se desenrolam na margem chinesa, no lado taiwanês do Estreito, em comemoração ao Festival da Lanterna, celebrado anualmente no décimo-quinto dia após o Ano Novo Lunar chinês, costuma-se acender, em frente ao monumento a Chiang Kai-Shek, um enorme balão com o formato do animal que representa o novo ano que se inicia.

Por ocasião do “mês dos fantasmas”, em agosto, cientistas taiwaneses procuram fazer coincidir com este período – com toda a seriedade – o sacrifício de cobaias, necessárias a

experiências de seus laboratórios. Segundo esta tradição chinesa, a libertação da "alma" dos animais, ao mesmo tempo em que se avança em pesquisas científicas, facilitaria a "reencarnação de espíritos", que ficariam "mais inquietos, nesta época do ano".

Nessa perspectiva, nota-se que, entre os mecanismos de cooperação proporcionados pela identidade cultural comum aos dois lados do Estreito de Taiwan, encontra-se a capacidade, demonstrada historicamente, de fazer prevalecer, diante de qualquer adversidade, os valores mais importantes da civilização chinesa. A China foi invadida, durante séculos, em diferentes momentos, por mongóis e manchus. Sempre, aqueles que demonstraram superioridade militar, acabaram sendo absorvidos pela superioridade cultural chinesa. Da mesma forma, voltará a ocorrer, após o período iniciado há cinqüenta anos, na medida em que foram preservados laços muito peculiares, consolidados por uma cultura compartilhada, que servirão de cimento entre as sociedades dos dois lados do estreito, no sentido da integração econômica e política.

## A Capacidade Antropofágica Brasileira

Assim, no universo chinês " incluindo a China e Taiwan " existiria, segundo a visão do autor, uma dimensão cultural que proporcionaria um "cimento" a consolidar cultura compartilhada há milênios.

No Brasil, a capacidade antropofágica, no sentido de absorção de outras culturas, foi sendo desenvolvida, desde o início da colonização e da formação de nossa civilização tropical.

Ao chegar à região Leste do continente sul-americano, Pedro Alvarez Cabral encontrara uma gente cuja forma indígena de ser a tornava perfeitamente confortável no ambiente de integração com a natureza em quem viviam. A terra era rica em recursos naturais, as florestas transbordavam de vida e seus rios sustentavam os nativos.

A miscigenação dos colonizadores com o povo local e com os trazidos à força da África criou um país onde a variedade racial é um fato da vida, sem tensões que, com freqüência, permeiam outras sociedades multirraciais. A disponibilidade para a tolerância diante de outras culturas foi transmitida por meio de sucessivas gerações de brasileiros, tornando-nos um povo voltado para o futuro, sem medo do passado. Somos um povo direcionado para o que virá a seguir, sem o peso de heranças de conflitos históricos. Em comparação com certas nações cuja história é carregada de pecados, em virtude de fortes nacionalismos, temos sempre recebido bem pessoas de diferentes raças e culturas.

Uma vez que o presente artigo se propõe, também, a relacionar a negociação cultural para o retorno de Iruan ao Brasil, com melhor entendimento do "universo chinês", volto a relatar neste ponto dois dos momentos mais importantes no acompanhamento do caso do menino e do processo judicial.

Em ambas ocasiões, cabia-me, conforme já mencionado, "digerir" o "jeito asiático", enquanto buscava explicar aos locais nossa visão do problema, à luz do "jeito brasileiro".

Tratou-se, primeiramente, da segunda audiência sobre o caso realizada no Tribunal de Kaohsiung, ao Sul da Ilha, na manhã de 24 de abril de 2002. Desta feita, o menor esteve presente. Ocorreria, então, entrevista entre o menino e a juíza relatora de seu processo. O encontro foi surpreendentemente favorável à família brasileira. Isto porque o garoto deu indicações claras de que guardava lembranças favoráveis de seus parentes em Canoas. A audiência foi iniciada às 10 horas da manhã, em sala de reuniões, estando presentes a Juíza, uma escrivã, Iruan, quatro de seus tios paternos, acompanhados de advogada, o Dr. Hsu Wun Pin, causídico da Sra. Rosa Ergui, a assistente técnica Clarissa Liu, do Escritório brasileiro, como minha intérprete, e o autor do artigo.

Logo no início, a jovem juíza, vestida informalmente, levou o menino para outra sala, onde permaneceram cerca de vinte minutos. Verificou-se, então, que o processo de avaliação do menino não seria tão simples quanto perguntar-lhe se preferiria ficar aqui ou voltar para o Brasil. Instigada pela advogada da família local, a juíza conduziu " segundo se soube " sua conversa com o menino, em função de desenhos apresentados como tendo sido feitos por ele, em junho de 2001, quando estivera com a avó, em Tainan.

Nessa ocasião, de acordo com a própria juíza, Iruan confirmara que fora o autor da obra " que incluía figuras da avó materna, do meio-irmão João, da bandeira do Brasil e do escudo do Grêmio, seu time, entre outras. Ademais, fez novo desenho de nossa bandeira e de uma bola e uma trave de futebol. Teria respondido que sentia falta da avó e do jogo de bola em Canoas.

No final da audiência, autorizado pela juíza, fiz curto pronunciamento, em que agradeci a oportunidade de poder testemunhar, na ocasião, o pleno funcionamento da Justiça de Formosa, que demonstrava merecer o mais alto respeito. Elogiei o tratamento que o clã Wu estava dispensando ao menino, tendo em vista sua boa aparência. Lembrei, no entanto, que, se tratava da retenção ilegal de um cidadão brasileiro em Taiwan, além de configurar-se em grave violação dos direitos de uma criança, que, segundo convenções internacionais, deveria estar sob a guarda da família que o criara, durante seis anos.

Foi apresentado à juíza, também, relatório de doze páginas sobre as condições sócio-econômicas da família Wu, preparado em chinês pelos assistentes sociais taiwaneses. Verificou-se, a propósito, que houve esforço no sentido de não demonstrar parcialidade, em favor do clã local. Neste processo, chegou-se, mesmo, a extrapolar o escopo da missão recebida e registrar pré-julgamento, em defesa da Sra. Rosa Ergui. Assim, entre as conclusões, é lido que "respeitando-se as crenças tradicionais de que o menino deveria ficar aqui, para dar continuidade à linhagem paterna, tal argumento não tem sustentação jurídica, pois a legislação de Formosa atribuiria tutela à avó materna, que o criou".

O texto afirma ser possível notar que os primos, com idade aproximada a de Iruan, receberam orientação paterna de "cuidar" do menino. Nessa perspectiva, avaliava-se que, a permanecer tal situação, em breve, haveria conflitos entre as crianças e entre estes e o Sr. Wu, que retinha o garoto brasileiro.

Atesta-se, também, a insensibilidade dos tios, em manterem o menino sem consultar sua vontade após o trauma da morte da mãe e do pai, bem como da separação da avó que o criou. Recomenda-se um "tratamento espiritual" dessas pessoas, capazes de tais atos.

Em contrapartida, foi necessário entregar ao Tribunal de Koahsiung um estudo sócio-econômico preparado, no Rio Grande do Sul sobre a família Ergui, em Canoas. Iniciou-se, então, período de espera para a realização da audiência final do julgamento em primeira instância e a divulgação da sentença dos juízes.

Enquanto isso, era necessário criar situações que demonstrassem, à família e à sociedade de Taiwan que, por um lado, permanecia o interesse no Brasil pelo caso de Iruan e que, por outro, ao contrário do que o clã Wu procurava demonstrar, ficasse evidente que Iruan continuava ligado à sua identidade cultural brasileira, com lembranças vivas da avó materna.

Tal período coincidiu com a realização dos jogos da Copa do Mundo, em 2002, na Coréia do Sul e no Japão. Cabia, então, tirar proveito da proximidade da seleção brasileira, bem como da vantagem de que o repórter Ernesto Paglia, que viera duas vezes cobrir o caso em Taiwan, estava entre os profissionais da TV Globo que cobriam o campeonato mundial de futebol.

Ocorreu, então, o segundo dos mais importantes momentos da negociação cultural para o retorno do menino.

Em 20 de junho de 2002, retornava a Taiwan Ernesto Paglia para a filmagem de uma matéria sobre o fato de que o menor brasileiro estava impossibilitado, na Ilha, de assistir aos jogos da seleção no Campeonato Mundial, em curso. O enredo incluiria o registro, seja da condição agora de Iruan de "chinês de carteirinha", a ponto de ficar alheio ao maior interesse nacional brasileiro, naquele momento, seja da continuação de sua brasilidade, torcedor do Grêmio, fã do Ronaldinho Gaúcho e entusiasta da seleção.

No dia seguinte, viajamos a Tainan " Paglia, um cinegrafista, 3 assessores de meu Escritório e o autor do artigo " para visitar o colégio onde o menino brasileiro estudava. Como o caso vinha sendo a tônica de tudo o que era feito pelas pessoas locais, fomos muito bem recebidos.

Tivemos reunião com a diretora do colégio que nos informou que Iruan, então, se relacionava bem com os colegas, aprendia razoavelmente a língua local, era bom em matemática e desenho mas seu problema principal era ainda a adaptação à comida. Só queria comer arroz com ovo, o que era preparado para ele. Demonstrava, contudo, desajuste emocional, em virtude do distanciamento da família mais próxima.

O menino brincava animadamente com os colegas no pátio, inclusive com uma bola. Como nas vezes anteriores, nos recebeu bem, mas sem falar português. Reconheceu a mim, a meus assessores e se lembrou de Ernesto Paglia. Os repórteres trouxeram uma máquina que exibiu a Iruan a mensagem que lhe endereçara Ronaldinho gaúcho. Ele reagiu, murmurando algo a seus colegas, com evidente satisfação. Já estava usando o boné da seleção que eu lhe havia dado. Quando recebeu a camisa assinada pelo ídolo, vestiu-a e saiu chutando a bola com os colegas.

Aproveitei para entregar a Iruan, também, cópia de fotos da família, da escola e de companheiros de futebol em Canoas. Ele mostrou-se visivelmente interessado. Depois guardou as fotos em sua mochila.

Em suma, no final de junho de 2002, fortalecemos os vínculos culturais de uma criança que continuava, principalmente por seu apego à bola de futebol, a declarar-se brasileira. Tais laços foram definitivos para a transição de Iruan, em seus últimos dias em Taiwan, antes do retorno a Canoa.

## A Influência Chinesa no Brasil

No que diz respeito à influência chinesa no Brasil, recorro, mais uma vez, ao ensaio de Severino Cabral, para quem é possível traçar em grandes linhas a história da criação do que define “como os começos de um conhecimento brasileiro, ou uma visão brasileira do mundo de cultura e civilização chinesa”. Tal intercâmbio teria início desde os primórdios da criação do Brasil quando se introduziram costumes, crenças e saberes oriundos da Ásia (Índia e China) nas estruturas sociais e culturais que produziram o nascimento do ser nacional brasileiro.

Segundo Severino Cabral, é conhecida a participação jesuíta na construção de um padrão educacional das populações indígenas brasileiras desde o primeiro século da história do país. Este fato, contudo, encontrava-se vinculado a outro de enorme importância, destinado a ter grande e profunda repercussão na vida cultural da jovem nação brasileira. O empreendimento jesuíta surgia num contexto em que a batalha pela fé cristã transcendia o mundo europeu, como resultado das grandes navegações ibéricas, que abriram as rotas oceânicas mundiais. Com isso, os novos soldados da fé puderam criar uma visão global do fato religioso, que culminaria num projeto grandioso de expansão da fé católica na América e Ásia. “O projeto jesuítico contemplava a possibilidade de irradiar a fé católica além das fronteiras do Velho Mundo. Assumia o compromisso de levar a mensagem aos povos do Novo Mundo americano recém descoberto e aberto à colonização. Bem assim, laborava a idéia de expansão da cristandade para as antigas civilizações do Oriente, nomeadamente: China e Índia”, afirma Cabral.

Paulo A. Pereira Pinto

Na América, espanhóis e portugueses iniciavam a exploração dos novos territórios com a participação dos jesuítas, que, envolvidos no seu magno projeto de conquistar as populações locais, engajaram-se no processo da catequese. Tratavam de integrar essas populações que se encontravam em diferentes estágios de desenvolvimento ao processo religioso e civilizatório eurocristão.

Enquanto isso, segundo Cabral, no Oriente, as civilizações da Índia e da China apresentavam as marcas perenes de esplendidas criações do engenho e da arte humanos. Essas criações interpelavam os Jesuítas, impondo-lhes um grande desafio. O desafio de oferecer uma nova crença que representasse algo de novo a um mundo espiritual tão complexo e completo.

O Brasil, como recentes estudos têm comprovado, também recebeu em sua formação a influência da cultura e da civilização chinesa.[10] Gilberto Freyre[11], por exemplo, trata da semelhança por ele entrevista na estrutura do substrato moral do chinês e do brasileiro. Com sua imaginação de sociólogo, entreviu um itinerário comum sino-brasileiro no enfrentar os desafios do desenvolvimento na era da ciência e da técnica, enquanto incentivava a reflexão sobre aspectos centrais da cultura e da civilização chinesa para integrá-los ao universo de conhecimento brasileiro. Por isso, Freyre não se eximia em fazer sua a observação de que o “Brasil era a China da América”.

Voltamos ao estudo de Severino Cabral para lembrar que o encontro da Europa com a China, à época das navegações, foi “uma notável experiência de interlocução intracultural e intercivilizacional”. No início do século XX, ocorreu o fim do ciclo dinástico Qing e os primeiros passos de uma forma republicana importada da Europa. O processo da guerra civil e da invasão estrangeira, que se seguiram, no entanto, não derrotaram a nação chinesa. Os últimos 50 anos do século levaram a uma nova postura chinesa, de forma a modificar profundamente a percepção ocidental. A partir de 1945, os norte-americanos desenvolveram um conhecimento sobre a China comprometido pela ideologia da Guerra Fria, em que a percebiam como uma ameaça vermelha.

A crescente globalização, no final do século passado e começo do novo milênio anunciariam, contudo, profundas mudanças. A essas transformações a China introduzia, com o seu ressurgimento, uma forma de civilização e de cultura que se mantém singular frente à cultura européia e anglo-norte-americana. “A China é uma velha nação, com uma nova missão”: com esta afirmação, inspirada nos clássicos chineses, Feng Youlang[11] explicava a uma audiência norte-americana o sentido da reforma, da abertura e da modernização da China.

No início do artigo, a propósito da globalização, foi mencionado que o fenômeno tem ditado uma cultura uniforme com características ocidentais às diferentes regiões do mundo. Mencionou-se que países na região Ásia-Pacífico e o Brasil tentam proteger suas identidades

culturais, buscando um conjunto de valores, em suas respectivas regiões, que lhes permita consolidar suas crenças, hábitos e ideais.

Existe, então, um "jeito asiático" e um "jeito brasileiro" de fazer face a tais desafios da globalização.

## VI. As Diferenças de Percepção entre Taiwaneses e Brasileiros

O acompanhamento do caso Iruan proporcionou episódios em que as formas de comportamento asiática e brasileira ficaram evidenciadas. A meu ver, haveria nítida diferença de percepção, conforme tem sido reiterado no decorrer do artigo, entre defender o interesse do grupo familiar taiwanês e a determinação de preservar direitos individuais do menino, relacionados a sua identidade cultural e vínculos afetivos mais íntimos com a avó materna.

Assim, durante o mês de janeiro de 2003, por exemplo, a disputa pelo menino foi levada às ruas de Taipé e de Porto Alegre. Na capital de Formosa, o menino desfilou com os tios locais, entre os dias 18 e 19 daquele mês, forçado a declarar que preferia ficar na Ilha, qualquer que fosse o resultado do julgamento. No Rio Grande do Sul, a realização do Fórum Social ofereceu oportunidade para a cobrança junto a representantes de Taiwan.

Verificou-se, então, que, em momento de aparente desespero diante do que veriam como eminente derrota na segunda instância, a família taiwanesa resolveu levar o assunto diretamente ao Líder de Taiwan, Sr. Chen Shui-Bian, com a organização de uma marcha pública, que culminaria em um encontro, quando o menor leria uma "carta escrita por ele mesmo", com o pedido de que o Sr. Chen interviesse em favor de sua permanência na aldeia dos Wus.

Desde o início desta tentativa, houve praticamente transmissão ao vivo em emissoras de TV de Taiwan. Tudo começou numa noite de sábado, quando cerca de doze membros da família que detinha Iruan entraram em um ônibus na cidade de Tainan, enquanto o tio responsável pela retenção dirigia ríspidas palavras ao menino, mais uma vez visivelmente constrangido na tela. O adulto gritava que esta "seria a última jogada" para mantê-lo em Taiwan, diante do que acreditava ser a inevitável derrota no julgamento em segunda instância, no dia 12 de fevereiro de 2003.

Caberia, então, ao garoto, ler aos jornalistas a tal carta que, no dia seguinte, esperavam eles, seria recitada ao Sr. Chen, uma vez que o menino seria carregado pela população favorável à sua retenção, na sede do Governo, em Taipé. O garoto, contudo, não conseguiu efetuar a leitura, gaguejando muito.

Anunciava-se, também, que Iruan teria escrito, em chinês, carta à sua avó, Dona Rosa, em que lhe pedia para que pudesse permanecer em Taiwan.

No domingo, os parentes do menino apareceram reunidos, em frente ao Palácio Presidencial, em Taipé, com faixas e exibindo Iruan. Havia, contudo, mais jornalistas do que simpatizantes.

Foi divulgado, que o Líder não receberia o grupo. Apareceu, na rua, seu porta-voz. Fizeram o menino ler sua suposta carta. Hesitante, Iruan leu que desejava ficar em Taiwan, pedia que os adultos parassem de brigar por sua causa e, pasmem, declarava desejar "parar de engordar", pois já estaria com 32 quilos.

Com tato, o porta-voz explicou que levaria ao líder máximo o texto da carta, com a sugestão de que o assunto fosse aprofundado. Para aliviar a tensão, visto que tudo vinha sendo coberto ao vivo pela imprensa, o funcionário levou o menino para um passeio na sede da liderança, dando-lhe um livro.

Não havia dúvida de que, de acordo com a visão local, os familiares taiwaneses foram humilhados, pois não tiveram nem o acesso ao líder, nem o apoio das "massas".

Também em janeiro de 2003, ocorreu o Fórum Social de Porto Alegre. Ao saber da participação de representantes taiwaneses, não pude me furtar de passar a informação à Comissão Interinstitucional, que, no Rio Grande do Sul, participava dos esforços para o retorno de Iruan.

Em resposta, recebi, em 27 de janeiro de 2003, o e-mail seguinte:

Prezado Dr. Paulo,

Pegamos eles na porta do hotel!!! Acredito que foi tudo bem. Membros da Comissão foram "recebidos" pelos Srs. Taiwaneses, que se comprometeram a levar o texto em inglês de manifesto pelo retorno de Iruan, em defesa de seus direitos básicos e conversaram com a comissão.

Enquanto isso…na rua em frente ao Hotel, a família de Iruan, os amigos da Escola em Canoas, um grupo de umas 20 pessoas, estávamos fazendo o barulho, propriamente dito: distribuíamos *mosquitinhos na sinaleira*, explicando o caso e pedindo apoio de buzinaços, o que efetivamente conseguimos, portando faixas, cartazes, e com um carro de som tocávamos a música Epitáfio, que foi lema da Campanha. Também usamos o microfone e explicamos à população do bairro sobre o motivo de estarmos ali em movimento. Com palavras de ordem, pedíamos que Taiwan devolva Iruan. Acho que ficou bom. Importante é que criamos o fato, vai sair na imprensa. Movimento pacífico, simples e organizado, mas em pleno bairro Moinhos de Vento.

## A peleia continuava, então, levada às ruas das duas cidades

Em 26 de fevereiro de 2003, à tarde em Taiwan e madrugada no Brasil, tomamos conhecimento da vitória da família brasileira, em Segunda Instância. Comuniquei, por

telefone, a nova vitória à avó do menino, cercado pela imprensa taiwanesa, em meu Escritório, enquanto atendia a numerosas chamadas da mídia gaúcha.

Quando recebemos o texto da sentença, verificamos que a lembrança que Iruan tinha do futebol em Canoas e a forte demonstração de vontade de Dona Rosa, ao viajar a Taiwan, em junho de 2001, para recuperar a guarda do neto, influenciaram a decisão do juiz taiwanês, ao negar a alteração da tutela, conforme solicitado pelo tio paterno.

A partir da divulgação da sentença definitiva, em novembro de 2003, com a determinação do retorno do menor ao Rio Grande do Sul, Iruan era objeto de acompanhamento quase que "ao vivo" pelas emissoras de TV locais. Assim, o menino era filmado, todos os dias, em sua sala de aula, a caminho de casa e mesmo no recinto familiar onde os tios taiwaneses o retinham havia quase três anos.

Em meados de janeiro de 2004, foi adicionado sabor local a tal cobertura, com o súbito desaparecimento do menino. Causou um grande vazio nas mentes da população da Ilha o fato de o garoto não estar em seu banco escolar, enquanto não era visto na aldeia do clã dos Wus. Não ouvimos mais o que eu vinha denunciando à imprensa como o "espetáculo de horror diário da família Wu", quando cada tio paterno, irmãos do falecido pai de Iruan, se revezavam ao forçar o menor a falar mal da avó materna gaúcha, ao incentivar a dizer que "detestava o Brasil" e ameaçar que iria chutar ou bater com uma barra de ferro em quem viesse buscá-lo para o retorno a Canoas.

A notícia do desaparecimento causou grande agitação, com manchetes e especulações sobre o que ocorrera. Não cessou, contudo, a peregrinação dos jornalistas a meu escritório, rotina, após cada transmissão ao vivo dos movimentos do menino. Repetia, então, meu discurso de que tinha plena confiança na justiça taiwanesa e convicção de que o juiz encarregado da execução da sentença saberia determinar o local, o momento e a forma de entrega do garoto a mim, em condições de segurança, dignidade e respeito. Aproveitava, também, para denunciar, mais uma vez, as graves violações aos direitos de uma criança brasileira, na medida em que a privacidade de Iruan era constantemente exposta e seu direito a manter laços afetivos com os parentes gaúchos que o haviam criado até os cinco anos era desrespeitado.

O suposto desaparecimento, a propósito, fora mera jogada de *marketing* da família taiwanesa, com o objetivo de desfrutar de grandioso retorno, no dia seguinte, à sua aldeia, rodeada de parentes que levantavam os punhos pronunciando gritos de guerra. A imprensa fora convocada ao local, para "ouvir novo pronunciamento de Iruan", enquanto alguns profissionais da mídia se instalaram em meu escritório para escutar a repetição do mantra que citei acima: "segurança, dignidade e respeito".

O valoroso clã Wu, então, resolveu promover ritual budista, ajoelhando-se para endereçar preces ao Governo da Ilha, com o pedido de que o menino não fosse levado,

enquanto uma voz isolada endereçava apelos a Dona Rosa para que esquecesse o menino aqui. Havia lágrimas. Na televisão de minha sala de reuniões acionei, para os jornalistas presentes, vídeo da cena gravada quando a avó brasileira veio a Taiwan, em junho de 2001 e tivera o neto arrancado de seus braços pelos tios locais. Lágrima por lágrima, ponderei, as da Sra. Ergui me pareciam mais sinceras.

O convidado principal, no entanto, não quis ajoelhar-se. Os tios, então, "gentilmente" o colocaram na devida posição. O pior é que, na suposta conferência de imprensa, Iruan também não falou. Com dez microfones em frente, perguntado se havia gostado do passeio do dia anterior, acenou com a cabeça que não. Pediram que beijasse o tio e ele não o fez.

Os piores momentos, no entanto, ainda estavam para acontecer. Em 6 de fevereiro de 2004, participei de um verdadeiro circo, quando me desloquei à aldeia dos Wus, na primeira tentativa de execução da sentença, com a entrega do menino a mim, na condição de representante legal da Sra. Ergui. Fazendo escala na estação de polícia mais próxima, percebi que estações de TV locais mostravam a concentração de centenas de pessoas em frente à casa onde Iruan estava retido. Para evitar o escalonamento de tensão, dispensei a escolta policial e dirigi-me a pé à casa onde Iruan me seria entregue. No percurso, levei apenas um tapa na mão, que preferi não revidar.

Entramos na casa e ficamos umas 50 pessoas em pequena sala, onde quase não se podia respirar. Aí, o tio fez a revelação de que não pretendia mais entregar o menino, com base em cláusula legal que lhe permitiria adiar tudo por mais três dias. O Juiz que me acompanhara capitulou e adiou tudo para o dia 9 de fevereiro de 2004. Na saída, novamente cercado por dezenas de jornalistas, expliquei que achara aquilo um grande circo e que teria sido melhor ter vindo "fantasiado de palhaço".

Na nova data estabelecida para a execução da sentença, uma segunda-feira, ao chegarmos às portas do Tribunal de Kaohsiung, cidade que fica a uma hora de vôo de Taipé, um novo advogado apresentou-se como representante do tio Wu e afirmou que obteria adiamento da entrega do garoto até abril seguinte. Instalei-me no gabinete do juiz responsável pela execução da sentença e expliquei que só me retiraria quando houvesse o cumprimento do "previsto em lei".

Recusada a nova petição, o magistrado determinou a ação da polícia, fosse para prender o tio, pelo não cumprimento da sentença, fosse para a apreensão do menor. Imagens ao vivo da cena de resgate forçado, com os policiais fardados tentando segurar o menino, foram transmitidas ao vivo e repassadas por televisão no mundo inteiro. Enquanto as assistíamos, éramos avisados de que estávamos nós mesmos cercados no prédio do Tribunal, por simpatizantes da permanência de Iruan aqui. Meu escritório em Taipé avisava que estava recebendo ameaças de retaliação, caso o menino fosse levado para o Brasil. Informei, por telefone, a meus superiores no Ministério das Relações Exteriores e, graças a firme intervenção

do Itamaraty, junto ao Escritório de representação de Taiwan em Brasília, e a mobilização popular, no Rio Grande do Sul, autoridades taiwanesas decidiram garantir a segurança do menino e do pessoal brasileiro na Ilha.

Iruan me foi entregue por volta das 11 horas da noite do dia 9 de fevereiro de 2004, no Tribunal. Apesar da exaustão do embate, durante o qual apenas ele agredira os policiais, enquanto estes demonstraram notável controle no emprego da força, Iruan ainda chorou, durante quase duas horas, agarrado à tia que o trouxera, sem querer ir conosco para o hotel. Às 2:30 da manhã do dia 10, finalmente, o levamos ao quarto. Continuou a esconder o rosto, enquanto segurava a mão de parente que o acompanhara até o hotel.

Às 4 da madrugada, peguei uma pequena bola e comecei a trocar passes com o Vice-Consul Chateaubriand, dentro do quarto. Logo em seguida, o menino juntou-se a nós, com grande entusiasmo, jogando e agarrando a pelota. O tal parente foi embora e Iruan nem se deu conta.

Às cinco, coloquei-o em contato telefônico com Dona Rosa, quando ele repetiu que tinha "saudades da avó" e que a amava. Quase às 6 horas, Iruan tomava banho e ia dormir com a Srta. Clarissa, funcionária do escritório.

No dia 11, vivemos a experiência inesquecível da saída do hotel de Kaohsiung, onde havíamos permanecido durante dois dias com escolta policial em nosso andar, e o deslocamento até o aeroporto, em companhia de carros da polícia. Ainda estão vivas em minha lembrança as cenas de empurrões e virtual combate físico para podermos chegar até a porta da imigração devido ao assédio da imprensa e à pressão de simpatizantes da retenção do menino aqui. Quando o avião decolou daquela cidade, rumo a Hong Kong, foi como se um enorme peso tivesse sido retirado de meus ombros.

## Cnclusão

Em 12 de fevereiro de 2004, com a chegada a Porto Alegre, encerrou-se o processo de quase três anos, enquanto a sociedade taiwanesa travou um debate interno sobre se desejava, diante do caso do menino, aparecer como moderna, respeitadora de suas próprias leis e de direitos humanos internacionalmente reconhecidos ou se preferiria aderir a tradições em descompasso com valores que caracterizam um mundo globalizado, onde o indivíduo é cada vez mais respeitado em todas dimensões.

Durante o processo de acompanhamento do processo judicial, enquanto articulava a negociação cultural para o retorno de Iruan, tive em mente que, no Brasil, em comparação com certas nações cuja história é carregada de fortes nacionalismos, temos recebido bem pessoas de diferentes raças e culturas e aceito, com naturalidade, suas diferentes formas de ser. Temos, facilmente, incorporado hábitos e palavras de diferentes culturas. A capacidade antropofágica é, sem dúvida, um orgulho nacional.

Em outras sociedades, como a taiwanesa, existem contradições ainda não superadas, como o conflito entre, de um lado, as expectativas de setores mais conservadores que buscam preservar tradições que implicam em reter um menino de, então, cinco anos, pelo fato de que, mais tarde, se tornaria um reprodutor de seu clã, e, de outro, uma parcela de pessoas que entendem que uma criança conta com direitos individuais que devem ser respeitados.

Finalmente, cabe reiterar que, em diferentes momentos de contato com Iruan, o garoto recorreu à bola, seja em desenho, seja para, ao chutá-la, expressar que se sentia diferente dos locais, que não incorporaram o futebol à sua cultura. A bola de futebol fora, assim, o elo cultural que ligava Iruan ao Brasil.

De acordo com uma psicóloga taiwanesa, Nicole Kuo Lai-Fu, que analisou o caso de Iruan, o menino buscava, então, expressar "um círculo em que, em seu subconsciente, estariam guardadas imagens de lembranças favoráveis do Brasil. Dessa forma, chama atenção e pede a compreensão de que tem saudades do país. Expressa o desejo de que um dia possa retornar ao Brasil e rever o futebol. Este sonho, ou ansiedade quanto à volta, está envolto pelo grande círculo (bola) significando o cerceamento ou restrição a tal satisfação".

Esperemos que, de volta ao Brasil, nosso bravo Iruan, já visto nos braços da avó e de tios, comendo churrasco, brincando com o irmão e primos e torcendo pelo Grêmio, retome sua identidade gaúcha, enquanto preserve o aprendizado da língua chinesa e hábitos comunitários adquiridos aqui, tornando-se um cidadão capaz de representar a síntese entre o jeito asiático e a maneira brasileira de ser. Assim, as bolas que vier a desenhar significarão, doravante, o sucesso da negociação cultural aqui iniciada.

## Rodapé

1 **Manifesto Antropofágico**, de Oswald de Andrade, que nos indica o caminho sempre amigável de aceitar o que nos é estranho, sem deixar de transformá-lo em algo mais próximo de nossa personalidade.

2 A Sinologia no Brasil: perspectivas para o século XXI, texto apresentado por Severino Cabral no Simpósio Internacional de Sinologistas das Universidades do Mundo, Universidade de Estudos Estrangeiros de Beijing, em setembro de 2001.

3 Entre outros, têm escrito sobre a especificidade das formas de governança na Ásia-Pacífico a cingapureana, Chan Heng Chee, do Centro de Estudos do Sudeste Asiático, naquela cidade-estado, e seu colega e conterrâneo Tommy Koh, bem como Jusug Wanandi, do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Indonésia, e Carolina Hernandez, do Centro de Estudos Estratégicos e de Desenvolvimento das Filipinas.

4 Discurso de Wang Men, durante o Fórum do Século XXI, seminário sobre o Diálogo entre Civilizações, Pequim, setembro de 2001.

5 FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

[6] **O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas** (seminário realizado em Brasília, 2 e 3 de dezembro de 1994). Brasília: FUNAG, 1995, p. 15.

[7] KOTKIN, Joel. **Tribes: How Race, Religion, and Identity Determine Success in the New Global Economy**. New York: Random House, 1993.

[8] NAISBITT, John. **Megatendências Ásia**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

[9] PYE, Lucian W, em artigo publicado na revista **Foreign Affairs**, v. 69, n. 4, 1990.

[10] Em razão dessa influência, tem crescido o interesse dos historiadores brasileiros do período colonial em pesquisar a presença chinesa no Brasil em formação. Nesse sentido, cabe mencionar os trabalhos de investigação empreendidos pelo historiador José Honório Rodrigues sobre as relações do Brasil com a Ásia. Em seus estudos são arrolados importantes registros e documentos da história colonial brasileira que mostram a presença chinesa em aspectos relevantes da formação cultural, religiosa e artística do Brasil. Mais recente e abrangente, tem sido o estudo da arte colonial brasileira empreendido pelo historiador José Roberto Teixeira Leite, que em seu livro **A China no Brasil**, lançado em 1999, apresentou um amplo conhecimento pluridimensional das relações e das influências da cultura e civilização chinesa no Brasil. O autor, e sua tese inovadora, despertou grande interesse e tem inspirado a renovação dos estudos históricos sobre a China e o Brasil.

[11] FREYRE, Gilberto. **Um brasileiro em terras portuguesas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1953.

[12] FUNG YU-LAN. **Selected philosophical writings**. Beijing: Foreign Languages Press, 1998.